



La Communauté à l'apprentissage de la pêche, P. CANDUSSEAU. — Une nouvelle donne pour l'Europe des monnaies, Ph. COSTERG. — La marine marchande grecque dans le cadre de l'adhésion, G. CASFIKIS. — Le Parlement européen, mythes et réalités. (Première partie), J.-L. BURBAN. — La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière agricole (1958-1977). Quatrième thème : principe d'unité du marché, G. DRUESNE. — Fondements juridiques du droit de l'environnement dans le traité de Rome, R.-Ch. BERAUD.

N° 223 JANVIER 1979

LIBRARY

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

**VIENT DE
PARAITRE en français**

perspectives énergétiques mondiales

perspectives énergétiques mondiales

Horizon 2020

Publié pour la Conférence
Mondiale de l'Energie
par les Editions Techniques
et Economiques

260 pages
100 F T.T.C.
(+ port)

conférence mondiale de l'énergie

conférence mondiale de l'énergie

Istanbul 1977
Résumé des travaux

Publié pour la Conférence
Mondiale de l'Energie
par les Editions Techniques
et Economiques

508 pages
130 F T.T.C.
(+ port)

200^F T.T.C.
(+ port)
en 2 volumes

l'essentiel des travaux d'Istanbul

Editions Techniques et Economiques
3, rue Soufflot, 75005 PARIS



REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéro 223
Janvier 1979

sommaire

problèmes du jour

- 1 La Communauté à l'apprentissage de la pêche, par Paul CANDUSSEAU.
- 2 Une nouvelle donne pour l'Europe des monnaies, par Philippe COSTERG, Ancien élève de l'Ecole Polytechnique, Chercheur auprès de l'AFEUR.

l'économique et le social dans le marché commun

- 9 La marine marchande grecque dans le cadre de l'adhésion, par Georges CASFIKIS.
- 16 Le Parlement européen : Mythes et réalités (première partie), par J. L. BURBAN, Administrateur principal au Parlement européen, Chargé de cours à la Faculté de Droit de Metz.

questions institutionnelles et juridiques

- 27 La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière agricole (1958-1977). Quatrième thème : Principe d'unité du marché, par Gérard DRUESNE, Maître de conférences agrégé à la Faculté de Droit de Nancy, Directeur-adjoint du Département des Sciences juridiques et politiques du Centre Européen Universitaire.
- 35 Fondements juridiques du droit de l'environnement dans le traité de Rome, par René-Christian BERAUD, Conseiller juridique de la Commission des Communautés européennes, Avocat général auprès de la Cour d'Appel de Paris.

actualités et documents

- 39 Communautés européennes.
- 44 Bibliographie, par Marc MAINDRAULT.

© 1979 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.

Voir en page II les conditions d'abonnement



Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN

Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Bertrand HOMMEY
Jacques LASSIER
Michel LE GOC

Patrice LEROY-JAY
Jacques MAYOUX
Paul REUTER
R. de SAINT-LEGIER
Jacques TESSIER

Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jacques VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 634.10.30

Abonnement 1979

France 280 F (TTC)

Etranger 297 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

Répertoire des annonceurs

Editions APIL : L'Avocat dans les 9 Etats de la Communauté Européenne, p. 49. — Editions Techniques et Economiques : Conférence Mondiale de l'Energie, p. II couv. ; L'âge de la Politique Sociale, p. III couv. ; La Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, p. 48 ; Trente ans d'Europe, p. 49 ; L'Elargissement des Communautés Européennes, p. 50. — Droit Social (n° spécial), p. 49. — Kompas, p. IV couv.

LA COMMUNAUTÉ A L'APPRENTISSAGE DE LA PÊCHE

Paul CANDUSSEAU

La Communauté a, depuis juillet 1976, adopté d'une manière absolue, tant à la Conférence sur le Droit de la Mer que comme règle interne, le principe de la création de zones économiques exclusives. Elle a notamment fait sien ce principe par les accords de La Haye (3 novembre 1976).

Simultanément, elle a continué à prôner qu'entre Etats membres devait jouer le principe très communautaire affirmé en 1970 pour des eaux alors de 12 milles, dit de l'égalité d'accès (même si lors de l'adhésion en 1973, elle avait accepté pour com- plaire notamment à la Norvège, que l'application intégrale de ce principe soit temporairement différée).

Or, la création de zones économiques exclusives, en ce que celles-ci sont d'abord protectrices d'intérêts côtiers, locaux ou régionaux, est incompatible avec la règle de l'égalité d'accès. D'où le différend actuel du Royaume-Uni avec le reste de la Communauté. Le Royaume-Uni s'appuie sur la règle internationale contre la règle communautaire, en soutenant que la première, de nature sociale, doit primer la seconde, de nature seulement économique.

Sans doute le Royaume-Uni n'est-il pas là tout à fait de bonne foi, car ce concept de liberté d'accès, il l'a accepté en adhérant. Mais il rétorque que, depuis lors, les choses ont tellement changé qu'il n'est plus tenu à cet égard par la règle communautaire. Cette parade n'emporte pas la conviction ni sur le plan de la morale juridique, ni sur celui de la règle *rebus sic stantibus*.

Quoi qu'il en soit, les Etats membres dont les côtes sont mal dotées en poissons, qu'il s'agisse d'abord du Benelux et de l'Allemagne, de la France

aussi et même du Danemark pour certaines espèces, sont exposés à pouvoir prendre insuffisamment dans la zone communautaire, à la fois parce que la notion de droits historiques à laquelle ils croyaient à, entre-temps, disparu des textes de la Conférence sur le Droit de la Mer au profit de l'exclusivisme de l'Etat côtier et parce que le concept d'égalité d'accès dont ils espéraient qu'il remplacerait à leur profit celui des droits historiques n'est pas reconnu par l'Etat membre qui a le poisson.

A l'inverse pour les Etats membres côtiers — Royaume-Uni et Irlande — il y a bénéfice en perspective, car ils pourront selon l'un par son refus de la règle de l'égalité d'accès, selon l'autre à travers la technique des plans de pêche que les autres Etats membres sont prêts à concéder et qui est conforme à l'esprit du texte de la Conférence sur le Droit de la Mer, exercer une préférence sinon dominante, du moins conséquente, dans leurs eaux propres.

Mais ceci n'est pas vrai pour les autres Etats membres, la création de zones économiques exclusives les a, disions-nous, exclus des eaux acquises par les Etats tiers et ils sont exposés à ne recevoir que peu des Etats membres ayant du poisson.

Quant aux accords de pêche que passe la Communauté, ils n'apportent pas davantage à celle-ci, car les Etats cocontractants sont eux-mêmes très durs (Etats-Unis, Canada, Norvège, Feroë), voire intraitables (Islande), ou qu'elle doit leur payer cher des droits de pêche (Afrique).

En réalité, la Communauté a cru qu'en se substituant aux Etats membres elle obtiendrait un meilleur sort. Il est probable que c'est son action, qui à l'été 1976, a permis le triomphe de la notion de zone économique exclusive qui, si elle réunissait une majorité, et notamment l'acceptation de plusieurs Etats membres, n'était à New York pas encore consacrée. Certains Etats côtiers qui jusque-là n'avaient que proclamé leur désir d'étendre à 200 milles leurs eaux sans pour autant le mettre en application par des textes, ont été affranchis par son attitude.

Mais la carte trop nationaliste — d'un nationalisme sans doute communautaire — que la Communauté a jouée en maximalisant les droits qu'un Etat côtier peut faire valoir dans sa zone, a renforcé partout dans le monde les tendances égoïstes en matière de pêche, alors que les intérêts de la Communauté et des Etats membres auraient requis plutôt une politique plus sereine de coopération internationale.

Finalement, la Communauté a perdu sur le plan international par l'affirmation de ce nationalisme côtier et elle n'arrive pas sur le plan intracommunautaire à mettre en œuvre le principe de l'égalité d'accès.



UNE NOUVELLE DONNE POUR L'EUROPE DES MONNAIES

Philippe COSTERG

*Ancien élève de l'Ecole Polytechnique,
Chercheur auprès de l'AFEUR (*)*

Le Conseil européen de Bruxelles, les 4 et 5 décembre 1978, a instauré un nouveau système monétaire en Europe. Certes, le système monétaire européen (SME) reste encore limité par le manque de cohésion politique et économique des pays participants (tous les pays de la C.E.E. à l'exception de la Grande-Bretagne) et par la modicité des moyens prévus. Il n'en reste pas moins que les décisions prises à Bruxelles couronnent les efforts menés depuis un an pour protéger les acquis du Marché Commun (en particulier la politique agricole commune) et relancer sur une base plus solide l'effort d'intégration politique et économique engagé depuis trente ans.

Rappelons les principales étapes de cette évolution depuis un an :

— le 27 octobre 1977, le Président de la Commission européenne, M. Roy Jenkins, dans une conférence à Florence relance l'idée d'union économique et monétaire en Europe, oubliée depuis la dégradation des relations monétaires internationales entre 1971 et 1973 ;

— lors du Conseil européen de Copenhague les 7-8 avril 1978, le Chancelier fédéral Helmut Schmidt crée la surprise en proposant à ses partenaires de créer en Europe une zone de stabilité monétaire. Celle-ci pourrait réduire les obstacles aux échanges intra-communautaires, limiter les incertitudes des investisseurs et permettre aux Européens de négocier avec les Américains une redéfinition du rôle international du dollar ;

— en juillet 1978 enfin, au Conseil européen de Brême, la France et l'Allemagne proposent à leurs partenaires un plan monétaire reposant sur 3 principes :

- l'instauration d'un système de changes fixes mais ajustables ;
- la création d'un fonds monétaire européen disposant de 20 % des réserves de chaque Etat ;
- la création d'une nouvelle unité monétaire composite: l'ECU (european currency unity) qui peu à peu reprendrait et élargirait les attributions des différentes unités de compte européennes actuelles, et serait un instrument de règlement entre banques centrales.

Le gouvernement britannique, cependant, se montre réservé ; la nouvelle tentative pour limiter les fluctuations des taux de change à un niveau restreint n'est-elle pas vouée à l'échec ? La livra n'était restée en effet que six semaines dans le serpent monétaire en 1973, alors que les différences des taux d'inflation entre les pays membres étaient moins importantes qu'à l'heure actuelle. Le Gouvernement de Londres souhaite en outre une aide importante de la Communauté européenne et principalement de l'Allemagne pour soutenir son économie convalescente.

(*) Association Française d'Etude pour l'Union Européenne qui regroupe une centaine de hauts fonctionnaires, universitaires, chefs d'entreprises, syndicalistes intéressés par l'avenir de la construction européenne. Elle s'est fixé pour but d'apporter une information ouverte à la fois aux praticiens de l'Europe et aux professeurs. Son secrétariat se trouve 2, rue Mérimée, 75016 Paris.

Au Conseil européen de Bruxelles, les 4 et 5 décembre, la Grande-Bretagne considère qu'elle n'a pas obtenu suffisamment de garanties de la part de ses partenaires et refuse tout engagement ferme dans le S.M.E.

Finalement, l'Italie et l'Irlande adhèrent au nouveau système sous les pressions conjointes des gouvernements français et allemand soucieux de préserver les acquis communautaires. Quoi qu'il en soit, les mois à venir seront décisifs pour la construction européenne. La naissance d'un « noyau dur » de l'Europe ferait oublier tous les déboires depuis le début des années 70 du projet d'union économique et monétaire, en même temps qu'elle créerait de nouveaux problèmes politiques.

Nous nous proposons donc d'exposer les motivations nouvelles qui ont relancé l'idée d'une zone de stabilité monétaire puis d'expliquer les mécanismes d'une telle réalisation. Enfin, nous nous interrogeons sur les solutions possibles que celle-ci pourrait fournir aux problèmes économiques et sociaux auxquels chaque pays européen se trouve aujourd'hui confronté.

I. – Le passif de sept années de crise

1.1. Un départ plein de promesses (1969-1971)

A la conférence de La Haye (1969) les chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté européenne exprimaient leur volonté de réaliser une union économique et monétaire en Europe avant 1980. En application de cet accord, un groupe d'experts réuni sous la présidence du Ministre luxembourgeois des Finances de l'époque, M. Pierre Werner, prépara un plan de réalisation.

Ce plan comportait trois étapes :

— La première étape (1970-1971) prévoyait une coordination accrue des politiques conjoncturelles et budgétaires et un début d'harmonisation fiscale.

— La seconde (1972-1975) répondait à une double exigence : définir en commun une politique économique globale et rétrécir graduellement les marges de fluctuation entre les monnaies respectives en deçà du seuil de 1 %.

— La troisième enfin (1976-1978) devait s'achever par la création d'un système communautaire des banques centrales et d'un fonds européen de réserves ; en outre la libre circulation des capitaux dans la CEE et l'abolition des frontières fiscales seraient enfin réalisées.

Et le plan Werner de laisser entrevoir pour les années 80 « une communauté de stabilité et de croissance » dont l'évocation aujourd'hui peut sembler naïve.

1.2. Les années de crise (1971-1978)

La dégradation des relations monétaires internationales entre 1971 et 1973 mettait à mal le beau rêve. Après la suppression de la convertibilité du dollar en or annoncée le 15 août 1971 par le Président Nixon, toutes les monnaies de la CEE, à l'exception du franc français, se mirent à « flotter » vis-à-vis du dollar. Cependant les Européens ne renièrent pas totalement leurs engagements initiaux puisque quelques mois après l'accord de Washington (décembre 1971) ils décidèrent de réduire de 9 % à 4,5 % l'écart de change devant exister entre la monnaie la plus forte et la monnaie la plus faible de la Communauté (mécanisme du serpent monétaire). Le Royaume-Uni et le Danemark se ralliaient aussi à l'accord. Mais les contraintes étaient trop lourdes ; les mouvements spéculatifs contre le dollar et les conséquences sur les balances des paiements européennes des hausses brutales des prix du pétrole et des matières premières en 1973 conduisaient plusieurs pays (Grande-Bretagne, Italie, puis la France) à renoncer à toute participation au système communautaire et à laisser flotter leur monnaie.

1.3. Les raisons structurelles de l'échec

Nous connaissons bien les conditions externes qui ont entraîné la dislocation progressive du serpent monétaire. La mise en place de celui-ci faisait suite à la faillite du système de parités fixes du Bretton Woods. La rigidité du nouveau système devait causer sa perte partielle. Certains pays préférèrent un choix plus facile, c'est-à-dire une solution nationale. Les orientations formulées par le Conseil des Ministres de la Communauté en ce qui concerne l'inflation, l'accroissement de la masse monétaire et des dépenses publiques étaient trop vagues pour être susceptibles d'être respectées par les Etats membres. En outre, en l'absence d'une politique structurelle communautaire visant à réduire les écarts économiques des différents pays, l'intégration monétaire était proprement irréalisable.

Le tableau suivant montre les évolutions dissimilaires de quelques indicateurs économiques dans les principaux pays de la Communauté.

En pratique donc l'Europe se divise en deux groupes : le groupe des forts : l'Allemagne fédérale, les pays du Benelux et le groupe des faibles : la France, l'Italie et la Grande-Bretagne. Bien loin de se rétrécir, les écarts de valeur entre les monnaies communautaires se creusent considérablement au-



Evolution de quelques Indicateurs économiques

| Moyenne annuelle sur les années 1972-1977 | Rép. Féd. Allemande | Pays-Bas | Belgique | Italie | Grande-Bretagne | France |
|---|---------------------|----------|----------|---------|-----------------|---------|
| Accroissement des prix à la consommation (en %) | 5,7 | 8,5 | 9,0 | 14,7 | 14,8 | 9,7 |
| Accroissement des coûts salariaux par unité produite (%) | 5,0 | 7,4 | 7,9 | 17,5 | 16,8 | 9,8 |
| Déficit (—) ou excédent (+) des opérations courantes de la balance des paiements (en million d'UCE) | 3 695 | 1 406 | 456 | — 1 329 | — 2 368 | — 2 283 |

(Source : Commission européenne ; calculs propres)

delà même des différences entre les taux d'inflation. Entre l'accord de Washington de décembre 1971 et le Conseil européen de Brême (juillet 1978), la livre anglaise, la lire et le franc français se déprécient respectivement de 54,2 %, 56,2 % et 26,8 % par rapport au DM allemand.

Une telle situation si elle se prolongeait risquerait d'entraîner des dommages irréremédiables pour le Marché commun. Et c'est ce qui explique la nouvelle impulsion franco-allemande : le Marché commun était menacé de dégénérescence a dit le Chancelier Schmidt à Aix-la-Chapelle (septembre 1978). Quelles sont alors les nouvelles considérations qui ont relancé l'idée d'union monétaire ?

II. — Pourquoi relancer l'union monétaire ?

2.1. Les arguments traditionnels

Jacques Rueff affirmait l'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas. C'est peut-être un langage excessif. Cependant, il est vrai que l'unification monétaire est primordiale pour réaliser un authentique Marché commun basé sur des politiques communes de développement économique. Il s'agit de permettre le développement normal des relations commerciales entre pays de la Communauté. Celles-ci sont considérablement gênées, notamment au niveau des petites et moyennes entreprises par la multiplication des divergences monétaires et des barrières non tarifaires. Il s'agit également de sauvegarder la politique agricole commune dont le système de prix devient de plus en plus aberrant. Les actuels montants compensatoires monétaires (M.C.M.) compensent la différence entre le prix réellement payé au vendeur et le prix théorique commun. Instauré initialement pour lutter contre les

effets inflationnistes dans les pays à monnaie faible, ce système maintenant revient à pénaliser les exportations de ces pays mais, par contre, subventionne les exportations des pays à monnaie forte ; on comprend mieux alors la colère des producteurs français de porcs qui voient le marché français envahi par les jambons hollandais.

2.2. Les raisons de l'initiative franco-allemande

a) *Les raisons du Chancelier Schmidt* : celui-ci voit dans l'institution d'un système monétaire européen un moyen d'émanciper l'Europe de la tutelle du dollar, sans pour autant faire du DM une monnaie de réserve internationale continuellement poussée à la surévaluation. Les Etats-Unis gèrent le dollar de plus en plus selon des objectifs de politique intérieure et sans se soucier de sa fonction mondiale. Le Chancelier Schmidt est inquiet devant l'incapacité du Président Carter à imposer un plan sévère pour réduire la consommation américaine d'énergie qui obère lourdement la balance des paiements des Etats-Unis et devant les hésitations stratégiques du Président américain face aux Soviétiques (bombe à neutron).

De plus, le futur système monétaire européen permettrait à l'Allemagne de conseiller certaines disciplines à ses partenaires européens sans que celles-ci apparaissent comme des diktats allemands.

Le SME lesté par quelques monnaies plus faibles pourrait également contenir la hausse de la monnaie allemande vis-à-vis du dollar : la compétitivité des exportations serait ainsi maintenue. Et la stabilité des monnaies européennes stimulerait le commerce intra-communautaire qui constitue 50 % des exportations allemandes.

b) *Les raisons du Président Giscard d'Estaing* : la création du système monétaire européen peut fournir une aide précieuse à la politique de Raymond Barre. Cette politique a pour but d'assurer une modernisation en profondeur de l'industrie française pour que celle-ci s'assure une bonne place

sur les marchés mondiaux. C'est ce qui explique les mesures prises jusqu'à présent : la libération des prix industriels, les efforts pour augmenter les profits et encourager l'épargne à se tourner vers l'industrie, l'abandon de la plupart des « canards boiteux ». Le gouvernement français veut faire du franc une monnaie forte, contrôler l'accroissement de la masse monétaire et obtenir enfin une baisse durable de la hausse des prix à 6 % ou 7 % l'an (contre 9,5 % en 1977 et 1978).

L'adhésion au système monétaire européen (SME) imposerait une discipline externe confortant les efforts internes entrepris depuis deux ans.

Le Président français d'ailleurs ne pouvait admettre que la France reste en dehors du SME : ce serait convenir que notre pays n'appartient pas, sur le plan économique, à la même catégorie de pays que l'Allemagne. En outre, la stabilisation du franc par rapport aux monnaies du serpent (25 % de nos importations) limiterait le coût global de nos importations donc la hausse des prix internes.

2.3. Le fiasco des changes flottants

Il était courant de reprocher au système de parités fixes sa rigidité excessive. Il imposait aux Gouvernements des contraintes inadmissibles, disait-on. Le passage à des changes variables devait permettre à chaque pays de retrouver sa liberté. Mais aujourd'hui les gouvernants constatent que leur marge de manœuvre intérieure s'est, en fait, réduite.

Certes, le cours des changes s'adapte spontanément

à l'évolution économique interne du pays. Celle-ci peut donc théoriquement être menée en toute indépendance et celui-là devenir la variable. Mais aujourd'hui l'expérience enseigne que la dépréciation d'une monnaie sur le marché des changes entraîne à plus ou moins brève échéance sa dévalorisation interne ; la Grande-Bretagne, l'Italie et la France en témoignent : les coûts et les prix intérieurs s'élèvent à mesure que le cours extérieur de la monnaie s'abaisse. Le phénomène accentue à son tour les anticipations inflationnistes et entraîne un déséquilibre commercial croissant.

Ce processus a tendance à s'accélérer dans des proportions telles que l'Etat doit adopter de sévères mesures d'austérité : entraves à la liberté des échanges commerciaux et aux mouvements des capitaux, politique des revenus, contingentement des exportations, qui réduisent l'activité économique et accroissent le nombre de chômeurs.

Au contraire, pour les pays à monnaie forte, la revalorisation constante de la monnaie exerce un effet déflationniste sur l'investissement et l'activité et risque à moyen terme d'entraîner une détérioration de la balance commerciale.

2.4. Les conditions qui autorisent une nouvelle tentative

Depuis un an se dessinent une réduction des écarts de taux d'inflation et une amélioration de la balance des paiements en Grande-Bretagne, en Italie et en France.

Evolution de l'inflation dans certains Etats membres de la C.E.E.

| Hausse des prix à la consommation en % | Rép. Féd. Allemande | Pays-Bas | Grande-Bretagne | Italie | France |
|--|---------------------|----------|-----------------|--------|--------|
| Déc. 1975 - Déc. 1976 | 3,9 | 8,9 | 15,0 | 22,0 | 9,9 |
| Déc. 1976 - Déc. 1977 | 3,4 | 5,4 | 12,1 | 14,6 | 9,0 |
| Mai 1977 - Mai 1978 | 2,7 | 3,4 | 7,7 | 12,5 | 9,1 |

Le plan monétaire de Brême et de Bruxelles a donc plus de chances au départ que le plan Werner voici sept ans. L'expérience a enseigné que l'équilibre économique interne et l'équilibre externe étaient étroitement dépendants ; ceci explique que tous les pays de la CEE soient aujourd'hui partisans d'une discipline monétaire plus stricte. Mais sera-t-elle suffisante pour entraîner une intégration rapide à un même espace économique ? La question reste posée, et le débat entre monétaristes et économistes n'est pas clos ; « En adoptant un système monétaire

on met la charrue avant les bœufs ; il faudrait d'abord s'entendre sur l'harmonisation des politiques économiques » (Claude Gruson, *Le Nouvel Economiste* du 11 décembre 1978).

En fait, le principal argument avancé en faveur du nouveau plan d'union monétaire est qu'il mettra les pays à monnaie faible au pied du mur ; il rendra indispensable la coordination disciplinée des politiques fiscales, monétaires et des taux de change. Il créera par là les conditions propices pour des pays comme la France, l'Italie et la Grande-Breta-



gne, à un retour durable à une situation moins inflationniste.

2.5. Les réticences soulevées par le système monétaire européen (SME)

Elles restent aussi nombreuses que les espoirs.

De nombreux experts allemands redoutent que le SME ne relance l'inflation en Allemagne en gonflant exagérément la masse monétaire interne. Il est à craindre en effet que les Gouvernements des pays à monnaies faibles ne conduisent avec suffisamment de rigueur les politiques monétaires et budgétaires nécessaires à la sauvegarde de la parité de leur monnaie. Et malgré tout la Bundesbank serait obligée d'acheter ces monnaies pour freiner l'appréciation du mark en vertu des accords passés.

Mais les réticences britanniques sont encore plus sérieuses, elles sont largement alimentées par l'histoire monétaire du Royaume-Uni depuis la guerre. Jusqu'en 67, la Grande-Bretagne a connu une constante surévaluation de sa monnaie. Les Britanniques voient dans la politique monétaire qu'ils ont menée pendant 20 ans, la raison de la défaillance de leur compétitivité industrielle. Cela explique leurs craintes face au SME qui pourrait — pensent-ils — tirer vers le haut leur monnaie.

Pour l'aile gauche du Parti travailliste, le SME forcerait des pays aux économies très différentes à revêtir la même « camisole de force » et à limiter leur capacité de s'adapter au moyen de changements dans la politique des taux de change.

La Grande-Bretagne craint que ses exportations ne soient exclues du marché par leurs prix, et qu'elle ne soit contrainte à une politique de déflation conduisant à une aggravation du chômage.

2.6. La confusion monétaire actuelle

Une monnaie commune à la fois unité de compte, unité de réserve et pourquoi pas unité de transaction entre banques centrales apporterait une simplification sensible dans une situation monétaire qui reste jusqu'ici très confuse.

Il y a actuellement trois sortes de monnaies dans le Marché commun : l'UCME, les monnaies vertes officiellement encore rattachées à l'or, l'UCE (unité de compte européenne), panier de monnaies avec des poids mesurant la santé économique du pays (indicateurs liés à la balance commerciale, au PNB...).

- l'UCME sert d'étalon dans les transferts de ressources assurés par le FECOM (fonds européen de coopération monétaire)
- le « franc vert » est une unité monétaire fictive qui permet de maintenir les prix agricoles à

20 % en dessous du niveau auquel ils se situeraient si était utilisée l'unité monétaire réelle, celle qui résulte des transactions sur le marché des changes et qui sert aux échanges extérieurs

- l'UCE enfin a été d'abord instituée pour la Convention de Lomé (1975) qui assurait un début de coopération entre les pays du Marché commun et certains pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) du Tiers-Monde.

III. — Les mécanismes du système monétaire européen

Les mécanismes peuvent être regroupés autour de trois axes principaux : le rôle du numéraire, la nature du Fonds monétaire européen et les mécanismes d'accompagnement.

3.1. Le numéraire utilisé dans le nouveau système

Plusieurs possibilités s'offraient pour définir les parités des monnaies : le panier des monnaies des pays de la CEE ou la grille des parités bilatérales impliquant comme dans le « serpent monétaire » une fluctuation bilatérale des changes entre les diverses monnaies concernées de 2,25 % au maximum.

Le panier de monnaies a été retenu au Conseil européen de Brême pour définir la nouvelle monnaie européenne : l'ECU (european currency unity). Il reprend l'actuelle définition de l'unité de compte européenne. Le panier de monnaies constitue une référence plus souple que les taux pivots du serpent puisqu'il est composite et varie quotidiennement, ce qui amortit les brusques variations des taux des monnaies qui le composent. Mais le Chancelier Schmidt a été convaincu par la Bundesbank des mérites de la grille de parité ; et au sommet d'Aix-la-Chapelle, le Président Giscard d'Estaing s'est rangé à ses arguments.

On est donc revenu pour l'essentiel au système du serpent, l'Ecu étant conçu pour le moment comme un simple instrument comptable. L'absence de la Grande-Bretagne dans le SME obligera à figer le montant des livres qui interviennent dans le calcul de l'Ecu (1). On devra donc conserver l'UCE pour le budget communautaire.

En définitive, l'ECU aura 4 fonctions principales :

- il sera le dénominateur commun pour l'expression des courts pivots,

(1) Le 4 décembre 1978, l'ECU valait 6,02 F.

- il servira de base pour le calcul de l'indicateur de divergence devant déclencher une « pré-somption » d'action de la part du Gouvernement dont la monnaie diverge,
- il deviendra l'unité comptable des actifs et passifs du FECOM,
- enfin il pourrait devenir un moyen de règlements des dettes à terme et moyen terme entre banques centrales.

Mais nous sommes encore loin d'une banque centrale européenne...

Le système de change : il diffère de celui du serpent par l'adjonction d'un indicateur de divergence basé sur l'écart observé entre la valeur quotidienne de l'ECU dans chaque monnaie et le cours pivot. Ce seuil de divergence en ECU est fixé pour chaque monnaie à 75 % de son écart maximum théorique. Une fois le seuil de divergence dépassé, les autorités monétaires du pays concerné sont « présumées » entreprendre des actions de nature à atténuer ou éliminer les tensions. La nature même de ces actions reste bien vague.

Les conditions de crédit à très court terme. La durée des facilités de crédit à très court terme entre banques centrales passe de 30 jours dans l'actuel serpent à 45 jours à compter de la fin du mois d'intervention.

3.2. La nature du Fonds monétaire européen

Ce Fonds disposera initialement de 25 milliards d'ECU (environ 150 milliards de francs ou 32,5 milliards de dollars) contre 10 milliards auparavant, pour intervenir sur les marchés de changes quand une monnaie est menacée par la spéculation.

Ces facilités de crédit sont réparties comme suit :

- 14 milliards d'ECU pour le soutien monétaire à court terme (à moins d'un an)
- 11 milliards d'écus pour les concours financiers à moyen terme.

La question se posait : fallait-il transférer une certaine quote-part des réserves de change nationales dans le Fonds ou simplement engager des crédits des pays participant au système ? C'est la première solution qui a été choisie : les banques centrales des pays membres du SME remettront au Fonds d'intervention 20 % de leurs avoirs en or et de leurs réserves en dollars.

Le gouvernement allemand avait d'abord jugé le montant de ce « pool de réserve » excessif. Il craignait de ne plus pouvoir contrôler l'utilisation des sommes déposées dans le Fonds européen de réserve. Mais il a dû se ranger à l'avis général des autres pays qui souhaitaient pouvoir lutter contre la spéculation. On peut même s'interroger sur l'efficacité du montant prévu face aux 200 milliards

d'euro-dollars qui sont liquides ou placés à court terme. Pour défendre le dollar, les U.S.A. ont dépensé en une semaine d'octobre 1978 6 milliards de dollars.

Un autre point important : les banques centrales devront intervenir sur le marché des changes dans leur monnaie propre et non en dollars comme c'est pratiquement toujours le cas actuellement.

3.3. Les mécanismes d'accompagnement

La Communauté européenne — et en particulier la banque européenne d'investissement (la BEI) — pourrait mettre à la disposition des Etats membres les moins prospères du SME (Irlande, Italie) des prêts à concurrence de 1 milliard d'ECU pour une période de cinq ans à un taux de 6 % l'an.

Rappelons que le Président du Conseil italien, M. Andreotti, avait posé trois préalables pour que son pays adhère au système monétaire européen :

- Des marges de fluctuations supérieures à 2,25 % doivent être possibles pour toutes les monnaies du système (et pas seulement pour la lire). Le Conseil de Bruxelles a accepté des variations instantanées de taux de change de 6 % ;
- Les taux pivots doivent pouvoir être changés facilement avant même tout mouvement spéculatif ;
- Les transferts financiers vers l'Italie doivent être bien supérieurs aux offres faites par la France et l'Allemagne.

IV. — Qu'est-ce que le SME peut changer à court et à moyen terme ?

4.1. Les conséquences pour la France

Le système monétaire européen doit entraîner la stabilité du franc par rapport au DM, mais pas au prix d'une croissance ralentie et d'une augmentation du chômage. Pour fonctionner et durer, il doit autoriser des modifications des taux de change quand elles sont commandées par des différences fondamentales de performances économiques notamment des taux d'inflation ; de plus les facilités de crédit doivent être suffisantes pour défendre le mécanisme adopté.

La possibilité pour la France de se maintenir dans le SME dépend avant tout d'une rapide diminution de l'inflation et du maintien d'une balance commerciale équilibrée. Ce résultat sera facilité par l'actuelle reprise de l'économie allemande, qui



peut lever une partie de la contrainte extérieure, mais il dépendra essentiellement de facteurs internes.

4.2. Les conséquences pour l'Allemagne

S'il existe un risque de déflation pour les économies convalescentes, l'Allemagne de l'Ouest peut, par contre, craindre une hausse de l'inflation (combinée avec les effets des interventions sur le marché des changes). En revanche, elle peut connaître une croissance plus forte soutenue par un accroissement des exportations vers ses partenaires européens.

Actuellement l'Allemagne semble jouer le jeu : pour la relance tant exigée de ses partenaires, la RFA a décidé depuis juillet 1977 des allègements fiscaux de quelque 33 milliards de DM soit environ 72 milliards de francs. En 1978 les réductions d'impôts atteindront 18,5 milliards de DM. Dans le même temps, la TVA a été portée de 11, à 13 % (c'est encore bien loin de notre taux français normal à 17,6 %). Et depuis septembre 1978 on peut constater que la production progresse et que les investissements s'intensifient. Une telle relance ne peut que profiter à la France, principal fournisseur (hors énergie) de la R.F.A.

4.3. Les conséquences pour l'Italie et la Grande-Bretagne

Pour le moment, la Grande-Bretagne s'est exclue du SME et conserve donc son entière autonomie monétaire. Mais certains commentateurs britanniques (*The Economist*) pensent que la Grande-Bretagne vient une deuxième fois de manquer le train européen.

A court terme, le gouvernement anglais a annoncé qu'il souhaitait une politique de maintien de la parité de la livre avec l'ECU — comme si la livre faisait partie du système.

A moyen terme, la Grande-Bretagne reste persuadée qu'une certaine dépréciation de la livre par rapport au D.M. serait bénéfique pour le maintien de la compétitivité commerciale. Elle émet d'ailleurs des doutes sur la capacité de la lire italienne et du franc de se maintenir dans le SME. L'Italie servira de test !

La position de la Grande-Bretagne par rapport au SME est ambiguë. Elle bénéficie, avec l'Italie, des plus larges transferts de la CEE à travers le budget et la BEI, et pourtant manifeste sur ce thème ses revendications les plus importantes. Il n'est donc pas impossible qu'elle se décide un jour à rejoindre un SME ayant fait ses preuves.

L'avenir de l'Italie est tout aussi incertain. La clause spéciale de parité (la lire pourra fluctuer de 6 % autour de son taux-pivot) rend le SME peu contraignant et la participation de l'Italie est donc assez formelle. Malgré tout si les transferts s'effectuent bien et si l'Allemagne soutient la monnaie italienne, l'Italie peut connaître des améliorations pour la situation de l'emploi et le taux d'inflation. Mais les mesures d'austérité qui s'imposent alors sur le plan intérieur peuvent faire éclater l'entente gouvernementale entre la Démocratie Chrétienne et le Parti Communiste, et soulever l'hostilité des syndicats. Le gouvernement italien risque d'avoir des difficultés pour inspirer confiance à la fois à l'extérieur et à l'intérieur du pays.

4.4. Les atouts du SME et les possibilités de son évolution

Par ses ambiguïtés techniques (imprécision sur les mécanismes d'intervention des banques centrales en particulier), par sa portée limitée, le SME ainsi défini est imparfait et fragile. Et dès le 2^e trimestre de 1979, le problème d'ajustement des taux-pivots et l'insuffisance des transferts et concours financiers aux pays les moins prospères risque de se poser.

Pourtant le SME recèle des possibilités d'évolution intéressante dans deux domaines :

— Les efforts d'intégration économique actuels peuvent être relancés (les avantages du grand marché sont retrouvés) en même temps qu'ils seront rendus encore plus nécessaires.

— Le SME peut être l'amorce d'un nouveau système monétaire international multipolaire. L'ECU peut avoir un grand avenir. Mais la reconnaissance d'un rôle international pour l'ECU exige que les pays européens acceptent des transferts réels de pouvoir en matière monétaire donc politique et une solidarité toujours approfondie.

LA MARINE MARCHANDE GRECQUE DANS LE CADRE DE L'ADHÉSION

Georges CASFIKIS

On limite souvent les problèmes posés par l'élargissement de la Communauté économique européenne à trois nouveaux pays membres aux questions agricoles et aux retards en matière industrielle. On souligne volontiers également les difficultés que la Communauté aura pour résoudre ces problèmes, bien plus graves et plus aiguës que lors du premier élargissement.

Dans le cas de la Grèce, néanmoins, il faut se garder de négliger un aspect important de son économie : la marine marchande. L'adhésion de la Grèce devrait, en effet, apporter, parmi d'autres changements, une dimension nouvelle aux questions maritimes dans la Communauté.

Il faut savoir que la Grèce a, depuis vingt ans, développé sa flotte marchande à un rythme accéléré. Aujourd'hui, le « miracle maritime grec » se traduit par une flotte commerciale d'environ 30 millions de tonneaux, la quatrième du monde, qui peut aisément être comparée aux 76 millions de tonneaux de l'ensemble des pays actuellement membres de la Communauté économique européenne.

En outre, l'armement grec contrôle directement une flotte sans doute aussi importante, sous divers pavillons qui sont, pour la législation grecque, parfaitement interchangeables avec le pavillon hellénique.

Le grand risque que représente l'adhésion de la Grèce, en ce qui concerne les problèmes de marine marchande peut donc s'exprimer ainsi : la flotte des pays membres de la Communauté n'a-t-elle pas à craindre d'être submergée par la flotte marchande grecque ?

D'où la nécessité d'envisager de façon précise les problèmes maritimes avant l'adhésion de la Grèce au lieu de les exclure sous le prétexte que les transports maritimes ont un statut à part dans le traité de Rome.

Dans cette perspective, il est indispensable d'aborder les différents aspects structurels et conjoncturels de la marine marchande grecque, avant d'examiner plus attentivement l'impact que l'adhésion provoquera dans le domaine maritime tant en Grèce qu'au sein de la Communauté économique européenne.

Selon les statistiques publiées par le ministère grec de la marine marchande et l'Office des statistiques, la flotte sous pavillon hellénique comprenait à la fin du mois de janvier 1978 trois mille neuf cent quatre vingt six unités (3 986) de plus de 100 tjb pour 29 119 094 tjb à la date correspondante de 1977, c'est-à-dire que la flotte grecque a augmenté de 10,7 % en un an en ce qui concerne le nombre d'unités et de 16,7 % en ce qui concerne le tonnage.



En outre, les navires appartenant à l'armement grec mais qui naviguent sous pavillon de complaisance ont atteint à la même date un total de mille vingt-six unités pour 17 325 598 tjb.

La flotte sous contrôle grec — qu'elle soit sous pavillon de complaisance ou sous pavillon hellénique — a ainsi atteint un total de cinq mille douze navires.

En même temps, le tonnage des navires grecs désarmés a sensiblement diminué, tombant de quatre cent quatre vingt six unités (486) pour 8 865 051 tjb en janvier 1977 à quatre cent quatre vingt sept unités (487) pour 6 796 625 tjb en janvier 1978.

La marine marchande grecque n'a pas cessé, malgré la crise internationale, de passer des commandes dans les différents chantiers de construction navale du monde et principalement au Japon, avec un total de 5 millions de tonnes de port en lourd environ.

Elle est également un des éléments de la plus haute importance pour l'économie de la Grèce, compte tenu des emplois qu'elle crée et de sa contribution à la balance des paiements. A titre d'exemple, nous pouvons indiquer qu'en 1974 les exportations effectives de services au titre des transports maritimes ont procuré 21 % du total des recettes extérieures courantes, soit près de 4,2 % du PNB. Les gens de mer représentent environ 4,5 % de la population active civile (chiffre correspondant pour la Communauté 0,30 %).

Les recettes maritimes grecques ont cependant légèrement diminué en 1975, mais en restant toutefois à un meilleur niveau par rapport à celles d'autres pays. Elles comprennent :

- les envois de fonds des armateurs, y compris les paiements au titre des taxes au tonnage (60 % en 1977) ;
- les envois de fonds des marins (23 %) ;
- le fret, les réparations, l'avitaillement et le transport de passagers (12 %) ;
- les cotisations de Sécurité sociale à charge des armateurs et des marins (5 %).

Toutefois, sur ce tableau optimiste concernant les structures de la marine marchande, il faut ajouter quelques autres éléments moins positifs.

Le grand problème de la marine marchande grecque, à savoir la pénurie d'équipages, n'a pas encore été résolu malgré les efforts conjoints faits dans ce domaine tant par l'armement que par les autorités helléniques pour conserver le recrutement à un niveau permettant l'expansion normale de la flotte.

D'autre part, et c'est là un autre inconvénient suscité par les structures qui la régissent aujourd'hui, la marine marchande grecque est en grande

partie périmée puisque 49 % seulement des navires ont moins de dix ans, contre 83 % en Suède, 82 % au Japon et 79 % en République fédérale d'Allemagne.

Cette constatation trouve son explication dans le fait que l'armement grec occupe la première place sur le marché des navires d'occasion et fait continuellement inscrire ses navires périmés sous pavillon grec dans la mesure où la législation hellénique permet l'immatriculation sous pavillon national des navires ayant jusqu'à trente ans.

Cette situation est liée à un triste record détenu par la marine marchande grecque : elle occupe le premier rang dans le domaine des accidents en mer. Malgré le fait que, statistiquement, ces accidents sont dus, le plus souvent, à une défaillance du facteur humain, il est légitime de penser qu'un assez fort pourcentage de ces accidents est provoqué par la vétusté des navires et par la différence qui existe entre le rythme d'acquisition des navires neufs et des navires d'occasion.

En effet, le programme économique régissant la flotte grecque se fait selon les besoins de chaque armateur. Il est évident que cela représente un des dangers qui menacent — pour le moment d'une façon assez vague — la flotte grecque.

Ce danger pourrait se concrétiser après l'adhésion de la Grèce à la Communauté économique européenne qui appliquera, du moins peut-on l'espérer, une politique commune dans le secteur des transports maritimes, afin de protéger à la fois le littoral communautaire contre d'éventuels accidents et la flotte communautaire contre les politiques qui font obstacle à la liberté de navigation, telles que la discrimination de pavillon, les pavillons de complaisance, le protectionnisme, etc.

La marine marchande grecque n'est plus viable dans son état actuel ; il faut qu'elle modifie ses structures pour pouvoir faire face à la conjoncture internationale.

En effet, la marine marchande grecque, en s'adaptant à la nouvelle conjoncture internationale et à la situation créée par l'approche de l'adhésion, doit abandonner la politique qu'elle a suivie jusqu'à présent.

Il est bien connu que l'armement grec recourt aux pavillons de complaisance, phénomène qui sera sans doute combattu par une politique communautaire. Nul ne sait quand et si les pavillons de complaisance disparaîtront de la scène maritime internationale.

Pour le moment, le nombre de ces pavillons augmente au lieu de diminuer. Le retour de la flotte grecque sous pavillon international est évidemment souhaitable, mais il paraît impossible avant longtemps.

Un autre aspect de cette conjoncture internationale en pleine transformation qui menace la flotte grecque est la concurrence déloyale des navires des pays du Conseil d'aide économique mutuelle qui appliquent une politique de disparité de traitement. Cette politique tend en effet à supprimer la liberté du trafic maritime avec de graves conséquences pour la marine marchande communautaire y compris la marine grecque. Elle se manifeste par des avantages inéquitables accordés aux flottes nationales du Conseil et par la conclusion d'accords bilatéraux pour l'attribution des cargaisons à transporter par la voie maritime.

A cet effet, certains pays membres de la Communauté économique européenne, comme la République fédérale d'Allemagne, la France, la Belgique et, plus récemment, la Grande-Bretagne, ont commencé à examiner si l'application du code des conférences maritimes de la conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement pourrait être une mesure efficace contre la « politique agressive » des pays de ce bloc.

Beaucoup de pays ont adopté une politique d'accords bilatéraux sur la base d'une répartition du trafic moitié-moitié. Les accords qui ont été conclus entre l'Union soviétique et les Etats-Unis ou entre le Brésil et le Nigéria sont des exemples caractéristiques. Ce dernier accord, en particulier, prévoit, à la demande pressante du gouvernement brésilien, la formation d'une conférence avec la Nigerian National Shipping Line, qui assurera la totalité des transports entre les deux pays, et on estime que le montant du fret dépassera 300 millions de dollars U.S.

A la lumière de ces éléments nouveaux créés par la conjoncture internationale, nous pouvons mieux cerner les dangers qui menacent la flotte grecque.

Il y en a essentiellement deux : le premier est lié à la crise de l'énergie dont les transports maritimes subissent les conséquences, le deuxième est lié au fait que les différents pays maritimes exploitent leurs propres lignes régulières.

En ce qui concerne la crise de l'énergie, les recettes de la Grèce en provenance des transports maritimes en ont moins souffert que celles des autres pays (comme la Norvège), et cela pour les raisons suivantes :

- la part des pétroliers (où la crise est la plus grave) dans la flotte grecque est inférieure à la moyenne mondiale et beaucoup moins importante que celle des pays comme la Norvège. En outre, un grand nombre de navires citernes sont exploités sous forme de contrats à long terme qui ne viennent à échéance que dans les années 80 ;

- la Grèce a acheté moins de tankers géants

et de nombreux contrats prévoyaient des clauses d'annulation dont il a été fait un large usage ;

- en outre, au cours des dernières années de la crise, les armateurs grecs ont acheté un certain nombre de navires à des prix très avantageux, navires qui sont actuellement désarmés à faibles frais dans l'attente de temps meilleurs ;

- la surcapacité n'a pratiquement eu d'influence que sur l'emploi de marins non grecs (sur quelque 150.000 marins qui équipent la flotte grecque, près de 125.000 ont la nationalité hellénique), grâce à quoi les transferts de fonds n'ont guère été affectés.

Les perspectives des transports maritimes internationaux restent cependant mauvaises. A la fin du mois d'octobre 1977, 9 % de la flotte marchande mondiale était désarmée faute de fret. Les différents pays maritimes exploitent eux-mêmes leurs lignes régulières. La marine marchande grecque doit également faire face à cette modification conjoncturelle.

En principe, il faut préciser qu'il y a très peu de lignes régulières grecques et que, par conséquent, le nombre des navires qu'elles emploient est très faible par rapport à la flotte de commerce appartenant à des intérêts grecs, et qui atteint quelque cinq mille navires.

Mais, malgré cette faible activité des armateurs grecs dans le secteur des lignes régulières, l'existence de ces lignes est d'une utilité incontestable. Il est nécessaire que les lignes grecques se développent davantage, non seulement parce qu'elles contribueront au développement des exportations de la Grèce, mais encore parce qu'elles seront un refuge pour les navires grecs, qui dépendent constamment des variations du marché.

Les pays maritimes qui sont les moins affectés par la crise maritime actuelle sont ceux qui emploient un grand nombre de navires sur leurs services de lignes régulières — comme, par exemple, la Grande-Bretagne. Mais les armateurs grecs possèdent un grand nombre de navires à pont-abri. Ces navires sont affrétés en grand nombre par les lignes régulières étrangères. Par conséquent, la situation du secteur des lignes intéresse directement la marine marchande grecque.

En ce qui concerne la menace créée par l'augmentation du tonnage des flottes nationales, il faut souligner que ces flottes, gérées par l'Etat-armateur, n'ont pas la souplesse nécessaire pour faire face aux besoins du commerce international et aux changements incessants de la situation politique et économique du monde actuel.

Après avoir examiné — même sommairement — les structures de la marine marchande grecque et ses problèmes face à la conjoncture internationale, il est aisé d'aborder l'apport de la marine mar-



chande grecque à la Communauté économique européenne et, réciproquement, celui de la Communauté au monde maritime grec.

La flotte marchande grecque, ou directement contrôlée par l'armement grec, sera un avantage de plus pour la Communauté économique européenne quand la Grèce en sera devenue membre. Elle se situe aujourd'hui au premier rang des flottes du monde. Avec un tonnage s'élevant à 53 millions de tonnes, environ, elle représente 70 % du tonnage total des flottes marchandes de la Communauté.

Le volume de la flotte marchande de la Grèce revêt également une importance particulière dans la mesure où le commerce extérieur de la Communauté qui couvre quelque 35 % du commerce mondial est effectué en majeure partie par voie maritime.

En outre, la flotte marchande des pays membres de la Communauté économique européenne représente actuellement environ 19 % de la flotte mondiale. Lorsque la Grèce deviendra membre à part entière de la Communauté économique européenne, la flotte communautaire passera à plus de 33 % du tonnage mondial.

TABLEAU I. — Marine marchande mondiale le 1-4-1977 (tankers inclus). Unités de plus de 300 tjb (*)

| | | |
|-----------------------|---------------------|-----------|
| Total mondial | 350,97 millions tjb | |
| 1. Liberia | 71,98 millions tjb | |
| 2. Japon | 37,91 millions tjb | |
| 3. U.K. | 30,02 millions tjb | (7,6 %) |
| 5. Grèce | 26,68 millions tjb | |
| 9. France | 10,79 millions tjb | |
| 10. Italie | 10,17 millions tjb | |
| 11. RFA | 8,76 millions tjb | |
| 14. Espagne | 5,60 millions tjb | |
| 15. Pays-Bas | 5,20 millions tjb | |
| 17. Danemark | 4,78 millions tjb | |
| 29. Belgique | 1,30 millions tjb | |
| Communauté économique | 71,02 millions tjb | (20,23 %) |
| CEE + Grèce | 97,70 millions tjb | (27,83 %) |
| CEE + Grèce + Espagne | 103,30 millions tjb | (29,43 %) |

Source : Office national statistique de Grèce.

(*) Les navires sous contrôle de l'armement grec mais battant pavillon de complaisance n'apparaissent pas.

Ces constatations acquièrent une importance considérable si l'on tient compte de l'affaiblissement sensible de la puissance de la flotte marchande des pays membres de la Communauté au cours des vingt dernières années. En effet, la part de la flotte marchande de la Communauté économique européenne dans la flotte mondiale était réduite à 19,4 % en 1977 contre 34 % en 1959.

A cet égard, les raisons qui justifient cette réduction de la flotte communautaire par rapport à la flotte mondiale ne sont pas dénuées d'intérêt. Il faut souligner en particulier les problèmes de coûts engendrés par l'entretien et l'exploitation des flottes. Dans l'ensemble des pays de la Communauté, en effet, ce sont d'une part les coûts de construction qui sont très élevés, d'autre part et surtout les coûts d'exploitation ; on pense essentiellement aux charges sociales qui ont considérablement augmenté dans ce secteur où le travail est assez dur, où il faut tenir compte de l'éloignement prolongé des hommes par rapport à leur famille et des risques inhérents au travail en mer. Cette tendance à l'accroissement des charges sociales dans le secteur maritime s'inscrit certes dans la tendance générale à accorder plus d'importance aux problèmes sociaux et humains depuis vingt ans (en particulier sous la pression des revendications syndicales), mais elle n'en a pas moins eu un effet défavorable sur les capacités concurrentielles des flottes marchandes des Neuf. Cet effet défavorable est d'autant plus significatif que pour tenter d'enrayer cette baisse des capacités, les gouvernements de presque tous les pays de la Communauté économique européenne ont accordé des aides importantes (crédits à faible taux d'intérêt, exemptions d'impôts, etc.).

Par contre, la marine marchande grecque n'a pas été confrontée à des difficultés semblables. A cet égard, la flotte d'occasion — dont on a dit que l'armement grec possédait la plus importante du monde — a fait largement concurrence aux flottes marchandes des Neuf, ayant par définition des coûts d'entretien et d'exploitation beaucoup plus faibles.

Cette réduction du tonnage des flottes européennes apparaît d'ailleurs comme un phénomène original puisqu'elle s'est opérée dans une période de relance internationale dans ce secteur, relance pendant laquelle le tonnage mondial a presque triplé.

Au cours de cette même période, la flotte marchande sous contrôle de l'armement grec a quadruplé, de sorte qu'elle couvre 13,4 % du tonnage mondial, tandis que la flotte battant pavillon hellénique a décuplé à la suite de l'amélioration du climat de confiance dans le registre maritime grec.

Par ailleurs, les bateaux grecs effectuent presque exclusivement des transports d'outre-mer pour le compte de pays-tiers (cross trades), alors que les flottes marchandes de la plupart des pays membres de la Communauté économique européenne, exception faite de la Grande-Bretagne, transportent des marchandises de leurs pays vers des pays-tiers et vice-versa.

TABLEAU II. — Evolution de la Marine marchande de la Grèce et de la Communauté économique européenne (en millions de tonneaux)

| Année | Flotte battant pavillon grec | Flotte contrôlée par des armateurs grecs | Flotte de la CEE à Neuf |
|-------|------------------------------|--|-------------------------|
| 1962 | 6,8 | 13,3 | 45,6 |
| 1963 | 6,9 | 15,0 | 45,9 |
| 1964 | 7,2 | 16,5 | 46,0 |
| 1965 | 7,3 | 18,6 | 46,1 |
| 1966 | 7,9 | 19,7 | 47,3 |
| 1967 | 8,0 | 21,8 | 48,7 |
| 1968 | 9,2 | 23,9 | 50,4 |
| 1969 | 11,1 | 26,9 | 53,8 |
| 1970 | 13,5 | 30,9 | 57,4 |
| 1971 | 15,4 | 34,1 | 59,6 |
| 1972 | 19,1 | 39,1 | 63,1 |
| 1973 | 23,4 | 42,6 | 65,7 |
| 1974 | 24,1 | 45,4 | 69,1 |
| 1975 | 24,8 | 48,3 | 74,3 |
| 1976 | 28,6 | 50,6 | 77,3 |
| 1977 | 33,5 | 52,9 | 76,4 |

Revue de 1977, publiés par le magazine maritime « *Naf-tika Chronika, le Pirée* », janvier 1978 (en grec).

On constate que la flotte marchande grecque, transportant essentiellement des marchandises de différents pays-tiers, est par excellence spécialisée dans le tramping. De ce point de vue, la concurrence la plus libre possible dans les transports

maritimes internationaux ne peut qu'être très avantageuse non seulement pour la marine marchande grecque, mais également pour le commerce international et l'économie en général, et cela pour la simple raison que les conditions de libre concurrence sur le marché limitent les coûts de transport.

Néanmoins, dans les années récentes, plusieurs pays ont manifesté, à l'égard de leur propre flotte marchande, des tendances très nettes en faveur d'un certain protectionnisme. Si cette politique devait continuer en se légalisant par des clauses dans les accords commerciaux internationaux, il est évident que la marine marchande grecque aurait à affronter une situation nouvelle.

C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'il faut examiner les effets favorables de l'adhésion de la Grèce à la Communauté économique européenne.

Les pays membres de la Communauté économique européenne représentent la plus grande puissance commerciale du monde. Ses importations et exportations sont plus importantes que celles des Etats-Unis, de l'Union Soviétique et du Japon.

Par conséquent, la Communauté économique européenne doit aussi jouer un rôle extrêmement important dans le domaine des transports, compte tenu du fait que la flotte de la Communauté repré-

TABLEAU III. — Part en pourcentage dans le tonnage de la flotte de la Marine marchande

| Année | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Flotte battant pavillon grec | 4,9 | 4,7 | 4,7 | 4,6 | 4,6 | 4,4 | 4,7 | 5,2 | 5,9 | 6,2 | 7,1 | 8,1 | 7,7 | 7,2 | 7,7 | 8,5 |
| Flotte contrôlée par des armateurs grecs | 9,5 | 10,3 | 10,8 | 11,6 | 11,5 | 12,0 | 12,3 | 12,7 | 13,6 | 13,8 | 14,6 | 14,7 | 14,6 | 14,1 | 13,6 | 13,4 |
| Flotte de la CEE à Neuf | 32,6 | 31,5 | 30,0 | 28,8 | 27,6 | 26,8 | 26,0 | 25,4 | 25,2 | 24,1 | 23,5 | 22,7 | 22,2 | 21,7 | 20,8 | 19,4 |

Calculés d'après les données comprises au Lloyd's Register of Shipping : « Tableaux de statistiques de 1977 », Londres, 1977.

sente — on l'a déjà indiqué — 24 % du tonnage mondial, depuis l'adhésion de la Grande-Bretagne en 1973. Ce pourcentage, après l'adhésion prochaine de la Grèce, sera d'environ 40 %.

Dans le même ordre d'idées, le transport international de marchandises acheminées par la voie maritime représente 81 % des exportations et 96,2 % des importations. Le quasi-doublement de la flotte marchande communautaire, grâce à l'ap-

port des navires grecs, donnera pratiquement à la Communauté un monopole dans le domaine des transports. Le tableau suivant (n° 4) présente de façon très significative cette modification.

Il est à prévoir qu'une telle puissance commerciale et surtout maritime disposera de pouvoirs appréciables pour défendre et promouvoir les intérêts des flottes marchandes des pays membres.



TABLEAU IV. — Transport International des marchandises (route, chemin de fer, mer et air)

| Exportations : | 1974 | 1976 |
|---------------------------|--------|--------|
| — par route | 12,3 % | 13,6 % |
| — par chemin de fer | 6,8 % | 5,2 % |
| — par mer | 80,7 % | 81 % |
| — par air | 0,2 % | 0,2 % |
| Importations : | | |
| — par route | 3,8 % | 3,1 % |
| — par chemin de fer | 0,9 % | 0,6 % |
| — par mer | 95,2 % | 96,2 % |
| — par air | 0,1 % | 0,1 % |

Actuellement, les problèmes que posent les transports maritimes sont étudiés de façon approfondie par les organisations internationales et, comme la politique communautaire dans ce domaine est en train de se concrétiser et de prendre une forme plus unitaire, il est indiscutable que l'adhésion de la Grèce à la Communauté économique européenne aura pour conséquence l'adhésion de la marine marchande grecque à un puissant groupe d'intérêts.

Assurément la compétitivité internationale de la marine marchande grecque, non seulement se maintiendra, mais elle devra se renforcer.

Les intérêts des différents pays membres de la Communauté économique européenne ne sont pas toujours alignés. Il est important de souligner que les flottes de commerce de la Communauté, surtout en ce qui concerne le secteur des services réguliers, ne sont pas en compétition avec l'essentiel de la flotte grecque, qui recherche surtout des marchandises au tramping.

Or, avec la participation grecque à la Communauté économique européenne, la Grèce ne court pas le risque de voir se limiter les possibilités d'expansion de sa marine marchande.

Au contraire, au cas où la Communauté économique européenne serait forcée de prendre dans un proche avenir des mesures discriminatoires pour protéger sa flotte selon la pratique du protectionnisme que suivent des pays-tiers en faveur de leurs propres marines marchandes, ces mesures ne pourraient plus avoir de répercussions graves sur la marine marchande grecque dès lors que la Grèce serait membre à part entière de la Communauté économique européenne.

En outre, il est nécessaire de souligner que, par la force des choses, la marine marchande grecque contribuera à la formation au sein de la Communauté économique européenne d'une politique commune dans le domaine des transports maritimes.

Toutefois, il est légitime de se demander si l'adhésion de la Grèce à la Communauté économique

européenne ne poserait pas des problèmes à la flotte marchande grecque.

En ce qui concerne l'harmonisation législative des règles de caractère social qui est indispensable pour l'adhésion, il est certain que cela ne peut être caractérisé comme un problème, au contraire, comme une évolution naturelle et logique.

Cette évolution doit se faire dans le sens d'une amélioration de l'aptitude à la concurrence de la marine marchande grecque, du marché maritime communautaire et aussi de la position professionnelle du marin grec.

D'ailleurs, la Communauté économique européenne n'a pas encore élaboré une véritable politique commune en matière de transports maritimes et elle ne pourra pas le faire d'une façon immédiate en couvrant d'un trait tous les domaines de la marine en particulier et du transport maritime en général.

Cependant la législation maritime grecque ne diffère pas de manière sensible des législations correspondantes des autres pays membres de la Communauté économique européenne.

C'est dans ce domaine, en effet, que différents pays mettent en pratique une politique de discrimination et de protectionnisme en faveur de leurs flottes nationales ; c'est également dans ce domaine que la concurrence des flottes des pays de l'Est est la plus violente.

Dans ce cas, le code de la Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) doit être appliqué.

Il faut également tenir compte, à ce sujet, des interventions gouvernementales qui vont dans le même sens. Or, tous ces problèmes se rattachent directement ou indirectement non seulement à la marine marchande grecque qui au surplus est essentiellement spécialisée dans la politique de tramping, mais également aux autres marines marchandes des pays membres de la Communauté économique européenne directement visées par tout obstacle imposé à la libre navigation et à la libre concurrence au même titre que la marine marchande grecque.

Il n'est pas douteux que celle-ci aura, grâce à son tonnage, une position considérable dans la lutte contre certains pays dans le domaine des transports maritimes.

Or, une telle action anti-protectionniste ne peut s'inscrire que dans le cadre d'une politique typiquement communautaire, qui reste à mettre sur pied ; c'est là un point essentiel qui permettra de mesurer l'apport à la Communauté de la marine marchande grecque.

• Parallèlement, la position de négociation de la Communauté économique européenne au cours de conférences internationales sur des sujets maritimes se trouvera renforcée le jour où la Grèce sera devenue membre à part entière de cette Communauté européenne élargie ; la flotte marchande grecque pourra alors peser de tout son poids en faveur de la position communautaire.

A l'issue de cette étude et à la lumière d'un examen approfondi des tableaux statistiques successivement présentés, il est indispensable de souligner un certain nombre de remarques.

Tout d'abord, et c'est là un point essentiel, la flotte marchande grecque, grâce ou à cause des frontières communes entre l'ETAT et l'Etat-armateur, a une tendance très nette à occuper une place chaque année plus importante dans le tonnage mondial ; cela est vrai même si ceux des navires contrôlés par l'armement grec ont vu baisser leur part de pourcentage dans le tonnage mondial, au profit d'un retour au pavillon national. (Avantages de toute sorte accordés aux armateurs par la Grèce surtout après la fin de la dictature).

Par contre, la flotte des pays membres de la Communauté économique européenne sous sa forme actuelle (à Neuf), occupe une place de plus en plus réduite comparée avec le niveau mondial en termes d'unités.

Cette tendance à la baisse du tonnage des navires communautaires semble s'être amorcée depuis 1976 (tableaux II et III).

Il faut souhaiter que l'adhésion de la Grèce sera en outre un stimulant pour le monde maritime communautaire. Elle devrait en effet permettre un renouvellement et une amélioration des structures de celle-ci et favoriser, d'autre part, le développement d'une politique communautaire des transports sur mer, indispensable à la première puissance commerciale du monde.

Mais il ne faut pas se dissimuler que des problèmes subsistent et seront difficiles à faire disparaître. Qu'il s'agisse des pavillons de complaisance, de la politique de protectionnisme menée par certains Etats, ou de la vétusté de bien des installations et des navires du nouvel Etat membre, aucun de ces obstacles au développement harmonieux d'une flotte marchande communautaire ne se laissera facilement réduire à néant.

Néanmoins, il vaut mieux aborder ce type de problèmes en pleine conscience.

L'adhésion de la Grèce à la Communauté économique européenne a aussi des implications dans le domaine des transports et du commerce maritimes. C'est à une meilleure connaissance de ces perspectives que la présente étude a tenté d'apporter sa modeste contribution. Elle espère avoir atteint son but, coopérant ainsi à une collaboration déjà bien établie entre la Communauté et le plus méridional des pays actuellement candidats à l'adhésion.



LE PARLEMENT EUROPÉEN : MYTHES ET RÉALITÉS

(Première partie) (*)

J. L. BURBAN

*Administrateur principal au Parlement européen,
Chargé de cours à la Faculté de Droit de Metz*

L'appellation même de « Parlement européen » constitue le premier problème que le Parlement européen eut et continue d'avoir à faire face. Désigné par le simple terme d'Assemblée dans les Traités de Rome (1), c'est lui-même qui, par une motion votée en 1962 s'intitula « Parlement européen ». La formule était sans nul doute heureuse, puisque c'est elle que les mass media et l'opinion publique adopteront. Mais elle est et a toujours été, contestée par une partie de la classe politique, en France, en Grande-Bretagne, au Danemark. En politique, toute expression cache un symbole, et sans doute le terme de « Parlement européen » est-il ressenti comme plus noble qu'*Assemblée parlementaire européenne*, un peu comme en France le Conseil de la République s'était « élevé » à l'appellation ressentie elle-aussi comme plus noble de Sénat, dès 1948. Mais en politique, il y a aussi les modes, et ceux qui croient abaisser l'Assemblée parlementaire européenne en la traitant d'Assemblée devraient plutôt se souvenir que les Français ont cru en 1945 élever la Chambre des Députés en la proclamant *ASSEMBLEE NATIONALE* ! Aussi, dans le présent article, suivrons-nous le *vulgus pecum* et désignerons-nous l'Assemblée parlementaire européenne sous son appellation non contrôlée mais devenue courante de Parlement européen.

Sans nom définitif, le Parlement européen est aussi également une assemblée sans siège définitif ! Voilà un second problème, et assez sérieux, en Europe où l'on est habitué à ce que tous les pouvoirs publics soient réunis dans la capitale et en tout cas en un même lieu. Le Parlement européen siège environ 6 fois par an à Strasbourg, 7 fois par an à Luxembourg, ses commissions siègent en général à Bruxelles (Siège de l'Exécutif) mais aussi dans d'autres villes, au gré des invitations et des besoins. Ses groupes politiques organisent des journées d'études dans les villes européennes de leur choix, deux fois par an.

Sans appellation, sans siège, le Parlement européen fut longtemps sans pouvoirs. Soit qu'il n'exercât pas ceux qu'il possédait (la motion de censure à l'endroit de la Commission par exemple, cf. *Infra*), soit tout simplement qu'il n'en possédât point (peu de pouvoirs budgétaires jusqu'en 1970 et toujours pas à l'heure actuelle formellement de pouvoir législatif). Il demeurait une Assemblée consultative, et cela par la volonté même des pères-fondateurs, qui, dans les années 50, en bons européens qu'ils étaient, pensaient que le Parlement européen serait nécessairement le refuge des nationalismes. Ils mirent donc tous leurs espoirs dans un autre organe de la Communauté : la Haute Autorité, dotée d'authentiques pouvoirs supranationaux.

(*) La deuxième partie de cette étude paraîtra dans le numéro 224, février 1979 de la Revue du Marché Commun.

(1) Art. 137 CEE.

Sans nom, sans siège, sans pouvoirs, le Parlement européen était enfin privé de ce qu'il convient d'appeler la « légitimité populaire », que confère depuis 1789 en Europe le suffrage universel direct. Non que ses membres ne fussent représentatifs, au contraire même puisqu'ils sont tous membres d'un Parlement national, désigné par ce Parlement national (et non par les Gouvernements) et qu'à un degré quelconque, à l'exception des Lords britanniques évidemment, ils sont les élus du suffrage universel. Mais cette désignation au second degré par les Parlements nationaux a eu au moins un effet néfaste, celui d'échapper complètement à l'opinion publique ou presque. L'élection restait une affaire de la classe politique et ne perce ce cercle que lorsque qu'un François Mitterrand candidat au Parlement européen en 1968, était arbitrairement exclu de la délégation de l'Assemblée nationale ou bien encore, comme ce fut le cas jusqu'en 1969 en Italie, et 1973-74 en France, lorsque les communistes en demeuraient exclus (2).

Aujourd'hui, avant même l'élection directe, reconnaissons que cette situation a évolué : le pouvoir du Parlement s'est considérablement accru au point qu'un excellent auteur a pu écrire dès 1970 que « tout ce qui pouvait être fait pour accroître le rôle du Parlement européen, aménager ses procédures, améliorer la collaboration des organes et donner au Parlement des satisfactions formelles **SANS MODIFICATION DES TRAITÉS**, a déjà été fait... » (3). Et en 1970, les pouvoirs budgétaires du Parlement européen sont cette fois accrus par modification des Traités, dûment ratifiés par les Parlements nationaux (4) mais dont certains diront qu'ils confèrent au Parlement européen des pouvoirs supérieurs à ceux des Parlements nationaux, notamment du Parlement français (5).

Par ailleurs, son rôle consultatif s'est accru, tout simplement parce que le Conseil, nous y reviendrons (cf. infra) a eu tendance chaque année davantage à prendre en considération les avis qui lui sont fournis par le Parlement, autrement dit les amendements adoptés par les parlementaires aux textes

de règlements et de directives. Et puis surtout, le Parlement européen ne s'est plus considéré comme simplement l'assemblée technique d'une Communauté Economique Européenne, mais dès les années 60 comme une assemblée *politique* abordant toutes les questions, y compris les plus « politiques » (la défense par exemple, à partir de 1973-74). Bien entendu, débat ne signifie pas décision, les pouvoirs de l'Assemblée demeurant inchangés. Mais désormais, presque tout le champ des compétences d'un Parlement dans une démocratie est couvert par le Parlement européen. Adieu veaux, vaches, cochons, charbon, acier !... Comment eût-il pu en être autrement : bien qu'assemblée d'une Communauté économique, l'Assemblée européenne est composée d'*hommes politiques* qui ne sont pas élus dans leur pays pour siéger dans un comité économique et social mais pour siéger dans des assemblées politiques. Dès lors, comment les empêcher de « faire de la politique » à Strasbourg ou Luxembourg puisque la politique est leur métier ? *Il était donc fatal que la nature politique des membres du Parlement européen les amenât à infléchir peu à peu la nature même de la Communauté.*

Bien entendu, cette expansion des compétences du Parlement européen ne pouvait manquer d'éveiller le soupçon des autres assemblées européennes, tant il est vrai que depuis 1948 la construction européenne se fait dans des enceintes séparées à partir de thèmes séparés ou qu'on affectait de croire comme tels : au Conseil de l'Europe, la protection des droits de l'homme et les affaires culturelles, à l'Union de l'Europe occidentale et à l'OTAN les questions de défenses, etc. Or, voilà qu'aujourd'hui, avant même son élection directe, un « Parlement européen » se mêle de réunir toutes ces préoccupations et ose affirmer que toutes sont liées, parce que par exemple il n'y a pas de politique industrielle européenne sans politique commune des industries d'armement ou d'aéronautique ?

L'Assemblée de l'UEO rappelle à chacune de ses sessions qu'elle est seule compétente pour parler défense et l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe se proclame Assemblée *parlementaire* du Conseil de l'Europe en regrettant amèrement de ne pouvoir organiser elle aussi son élection au suffrage universel... Mais à vingt-deux Etats membres, allant de la Grande-Bretagne à la Suisse et de Malte à la Suède, comment faire ?

Toutefois, le grand problème du Parlement européen, celui auquel en définitive on a, sans doute à tort nous le verrons, lié tous les autres et notamment le problème des pouvoirs, est l'élection directe. Il faut avouer que ce sera la première fois dans l'histoire qu'une Assemblée parlementaire *internationale* sera désignée par le suffrage universel

(2) A noter que dans une première phase ils s'en étaient eux-mêmes exclus afin de ne pas reconnaître « la prétendue assemblée de Strasbourg » (Maurice THOREZ).

(3) Souligné par nous, Elena BUBBA, « La mission du Parlement européen », Centre International d'Etudes et de Recherches européennes, 1970, UGA éd., Bruxelles, p. 55.

(4) Non sans qu'en France le Conseil constitutionnel fût saisi par le Premier ministre. Mais le Conseil déclara le Traité de Luxembourg qui accorde des pouvoirs budgétaires au Parlement européen conforme à la Constitution française (décision du 19-6-70).

(5) G. SPENALE. — Actes du 8^e Colloque de l'IEJE - Liège, 1976, p. 120.



direct, si l'on veut bien excepter les précédentes, du Reichstag allemand ou celui du Congrès des Etats-Unis, somme toute difficilement transposables jusqu'après tout, ces assemblées fédérales sont élues par des populations de même langue et de même civilisation, ce qui n'est pas le cas des Neuf, et bientôt des Douze Etats membres de la Communauté, qui sont autant de brillantes civilisations bien individualisées.

Or l'élection d'une telle assemblée, par sa nouveauté même, ne pouvait manquer d'être politiquement, juridiquement et techniquement difficile à réaliser. Politiquement parce qu'elle supposait résolu un certain nombre de préalables politiques et psychologiques, juridiquement parce qu'elle évoque tout le problème de la *nature juridique* de la Communauté européenne, techniquement parce que l'on n'élit pas 410 députés pour 250 000 000 d'habitants comme on élit 630 députés aux communes pour 57 000 000 ou 490 à l'Assemblée nationale pour 53 000 000, et parce que pour ce faire, il faut en quelque sorte définir une « politique électorale commune » comme il existe une politique agricole ou sociale commune.

Le présent article voudrait, à la veille de l'élection du 10 juin 1979, d'une part faire le bilan de 25 années d'existence du Parlement européen, d'autre part à travers ses diverses dénominations contrôlées ou non, montrer comment il est devenu possible d'organiser son élection au suffrage universel après que des obstacles de tous ordres aient dû être surmontés. Le tout sans esprit de complaisance et en essayant de faire la part dans cette affaire très contestée du Parlement européen des mythes et des réalités.

On s'aperçoit alors en dressant un bilan objectif que le Parlement européen, qui aura alimenté et alimente encore l'une des plus grandes querelles de l'après guerre, la querelle sur l'Europe, ne mérite en définitive « ni cet excès d'honneur, ni cette indignité ».

I. — Le Parlement européen existe

Il est incontestablement parti d'une situation d'infériorité puisque, il faut le rappeler, ce n'est pas en lui en tant qu'organe des Communautés que les pères-fondateurs mettaient leurs espoirs. Tout au contraire, ils s'en méfiaient en croyant que l'Assemblée serait par force la caisse de résonance des nationalismes ébranlés certes, mais non moribonds.

Or, les pères-fondateurs se trompaient, ce qui est courant d'ailleurs quand on veut bâtir l'avenir, ex

nihilo, et ne saurait leur être imputé. Il est un fait que très vite c'est l'organe parlementaire qui deviendra l'un des « moteurs » de la construction européenne tandis que le Conseil de ministres se transforme en diète polonaise avec la sacro-sainte règle de l'unanimité qui va le paralyser, et que la Haute Autorité puis la Commission capitule au premier affrontement avec les gouvernements (plan de reconversion de la sidérurgie) (6).

Dans ces conditions, c'est bientôt l'Assemblée européenne et avec elle la Cour de justice de Luxembourg qui vont devenir les dépositaires de cet « intérêt général européen » confié au départ à la Commission et au Conseil, et apparaître comme tels dans la presse, les mass-media et le grand public. Il devient bientôt, selon le mot du P^r Reuter « ...Sinon le miroir, du moins la conscience de l'Europe » (7).

Rien d'étonnant que l'Assemblée ait essayé de remplir le vide laissé par les autres organes communautaires et suppléer à certaines carences, sans d'ailleurs aboutir nécessairement puisqu'après tout un Parlement, aussi puissant soit-il, ne peut, de par sa nature hétérogène, remplacer un gouvernement, pas davantage au niveau européen qu'au niveau national.

L'Assemblée des Six, puis des Neuf, a donc d'une part augmenté ses pouvoirs, d'autre part, et peut-être surtout, élargi ses compétences. La plupart du temps, avec l'accord des Etats membres ou leur complicité, quelquefois, *mais beaucoup plus rarement que ne le pensent certains*, de sa propre autorité.

A) L'ACCROISSEMENT DES POUVOIRS

Partant de très bas, sinon de zéro, on peut être tenté de penser que les pouvoirs du Parlement européen ne pouvaient qu'augmenter.

En vérité, ce n'est pas si sûr, puisque d'autres expériences, notamment celle de l'Assemblée consultative, devenue Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, sont là pour prouver le contraire. Il faut donc conclure que cet accroissement correspondait à une volonté politique d'intégration européenne, même si cette dernière n'a pas revêtu depuis un demi-siècle des formes spectaculaires.

a) Jusqu'en 1970 cet accroissement de pouvoirs devrait plutôt être qualifié d'accroissement d'in-

(6) Sur cette abdication de la Haute Autorité, cf. notamment Jean et Colette NEME, « Economie européenne », Thémis, Paris, 1970, p. 349 et suivantes.

(7) Paul REUTER. — Préface à l'ouvrage de HOUBDINE et VERGES, « Le Parlement européen dans la construction de l'Europe des Six », P.U.F., Paris, 1966.

fluence, tant il est vrai que c'est de façon quelque peu souterraine que l'Assemblée renforça son rôle :

- vote du taux du prélèvement CEEA dès 1953-1954 ;
- institutionnalisation des questions écrites ou orales au Conseil des ministres et non plus seulement à la Commission ;
- procédure dite « LUNS » en matière d'accords d'association entre la Communauté et les Etats tiers d'information du Parlement européen des progrès des négociations (8).

Il est remarquable que dans tous les cas, cet accroissement de pouvoirs ne s'est produit qu'avec la complicité du Conseil, ce qui détruit d'ores et déjà la thèse communément admise selon laquelle le Parlement européen a « volé » des prérogatives à l'Exécutif. Encore une fois, que tout Parlement y tende depuis Charlemagne est certain, qu'il y réussisse suppose toujours l'accord, la complicité ou l'abdication des Exécutifs. Le Parlement européen n'aura pas échappé à cette règle générale.

b) A partir de 1970, le Parlement européen reçoit en bonne et due forme, c'est-à-dire par modification des traités, un pouvoir essentiel dont on dit même qu'il est à l'origine du parlementarisme : le pouvoir budgétaire.

Comme il n'y a pas de hasard en Histoire, la date de 1970 n'est pas un hasard. C'est un an après le départ du Général de Gaulle, et son successeur passe pour plus « européen »... Mais surtout, le pouvoir budgétaire accordé au Parlement européen n'est que la conséquence logique d'un autre processus : celui qui a conduit à doter la Communauté d'un budget alimenté non plus par les contributions des Etats membres mais par des « ressources propres ». Les ressources propres étant elles-mêmes exigées par les traités (art. 201 CEE) sans toutefois qu'une date impérative fût fixée. On sait que la Commission présidée par le Président Hallstein jugea bon de proposer l'institution des ressources propres dès 1965, sans doute parce qu'à cette époque la Commission se sent « le vent en poupe » après les premiers succès remportés par le Marché commun. On sait aussi qu'en fait les propositions Hallstein étaient prématurées puisqu'elles devaient entraîner un grave conflit avec le Gouvernement français et aboutir à la crise de la « chaise vide » (juin 65 - janvier 66). Or, le président

Hallstein avait lié indissolublement l'institution des ressources propres à l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, comme il est logique dans une Communauté démocratique où le budget doit toujours être adopté par un Parlement. Les Parlements nationaux perdant leur droit de regard, le Parlement européen l'aurait relevé. Après ce premier échec des ressources propres, le dossier revint à la surface en 1969 et le Sommet de La Haye de décembre 69 admit la substitution du contrôle parlementaire européen au contrôle parlementaire national sur le futur budget communautaire. Inutile de préciser que comme toujours dans les affaires européennes se heurtaient la thèse « maximaliste » (néerlandaise en l'occurrence) et la thèse minimaliste (française en l'occurrence) et que le Traité de Luxembourg qui va sanctionner les nouveaux pouvoirs budgétaires du Parlement européen est le fruit d'un difficile compromis entre les deux thèses. De là, l'extrême complexité des mécanismes mis en œuvre pour aménager la nouvelle procédure budgétaire entre le Parlement, le Conseil et la Commission. De là l'idée d'accorder ces pouvoirs au Parlement européen par étapes, de 1970 à 1975, et de là enfin la prudence extrême du Traité de Luxembourg.

Les étapes franchies, retenons qu'au total le Parlement européen de 1978 a, comme on dit, « le dernier mot » en matière budgétaire, que les parlementaires européens, à travers un dédale de garde-fous, ont le droit d'augmenter les dépenses ou de les transférer d'un chapitre à un autre (ce qui fait dire que le Parlement européen a plus de pouvoirs que les députés et sénateurs français dont l'article 40 de la Constitution, limite impérativement le droit à la dépense). Ce pouvoir nouveau est symbolisé par le fait que c'est le président du Parlement européen qui arrête désormais le budget et le transmet aux Présidents du Conseil et de la Commission. La nouvelle Cour des Comptes européenne créée par traité en 1975, est elle-même « l'enfant » du Parlement européen. Enfin, *last but not least*, le Parlement européen a obtenu l'insertion dans le traité de 1970 d'une procédure de concertation budgétaire systématique entre l'Exécutif et lui-même dès que l'une des parties le demande à propos de tout texte ayant des implications budgétaires. Ainsi que le remarque le P^r Christophe Sasse (9), cette procédure de concertation est ce qui reste d'une suggestion d'une portée plus grande faite par le P^r Vedel dans un rapport de 1970 sur le renforcement des pouvoirs du Parlement européen et qui visait à instituer une procédure de double lecture au profit du Parlement.

(8) A la procédure dite « LUNS », établie à partir de 1964 de par la bonne volonté du ministre de ce nom lorsqu'il présidait le Conseil, s'ajoutera à partir de 1973 la procédure dite « WESTERTEP » (également ministre néerlandais), créant la même procédure d'information du Parlement européen cette fois pour les accords commerciaux conclus par la Communauté (au titre des articles 11 et 113 CEE).

(9) Ch. SASSE. — Actes du 8^e Colloque de Liège, 1976, p. 44 et suivantes.



européen, dans tous les domaines, et non seulement dans le domaine budgétaire. Un moyen d'influence nouveau est ainsi mis à la disposition du Parlement, qui, nous le verrons infra, dépasse le cadre budgétaire même et constitue l'amorce d'un pouvoir législatif.

Il reste cependant une ombre au tableau pour le Parlement, qui tient dans une contradiction, soulignée à juste titre par le P^r Picard (10) : le Parlement peut souverainement créer une dépense nouvelle certes, mais il ne dispose pas juridiquement du pouvoir normatif propre à la faire exécuter ! En effet, la Commission est l'agent d'exécution du budget et le Conseil soutient qu'elle n'a pas à exécuter les décisions de l'Assemblée prise par la voie budgétaire, puisque l'Assemblée n'est que consultative (11). Le Parlement essaie de se tirer de ce mauvais pas en menaçant la Commission d'une motion de censure si elle n'exécute pas ses décisions, et surtout en rattachant les dépenses nouvelles à des textes normatifs préexistants. La solution est boiteuse et il faudra bien un jour crever l'abcès...

c) Cette contradiction ne serait pas, si le Parlement européen disposait, à l'instar des Parlements nationaux, de ce troisième pouvoir classique des Parlements qu'est le pouvoir législatif. En votant le budget, il adopterait la loi de finances comme dans les Etats membres, qui fait du budget une loi comme les autres, c'est-à-dire la norme juridique suprême à laquelle tous les pouvoirs publics doivent se soumettre. Mais précisément, l'Assemblée européenne demeure consultative et théoriquement elle l'est en 1978 comme elle l'était aux origines, puisque les traités n'ont pas été modifiés sur ce point et que seule une modification des traités peut accorder au Parlement européen le pouvoir législatif communautaire détenu par le Conseil (notons d'ailleurs que cette modification des traités, comme celles déjà intervenues sur les pouvoirs budgétaires, devrait être ratifiée par les neuf Parlements nationaux).

(10) « Les pouvoirs du Parlement européen », Revue POUVOIRS, 1977, n° 2, p. 52.

(11) C'est ainsi que, le 12-6-1978, le Conseil a arrêté deux règlements financiers dans le domaine de l'énergie qui, en violation de l'article 205 CEE, indiquent que le Conseil se réserve le droit de modifier en appel les décisions prises par la Commission d'accorder ou de refuser le soutien financier de la Communauté, alors même que la Communauté possède à cet égard un pouvoir inaliénable. En réponse à la question écrite n° 485/78 de M. DONDELINGER, la Commission reconnaît qu'il y a abus de pouvoir de la part du Conseil mais s'en remet à la procédure de concertation Conseil-Parlement-Commission pour résoudre le problème, se refusant à attaquer le Conseil devant la Cour de justice européenne pour faire respecter ses droits.

Mais s'il est vrai qu'en droit l'Assemblée demeure un simple organe consultatif, comme le Comité économique et social, par exemple, ou comme l'Assemblée du Conseil de l'Europe, il faut reconnaître que dans la pratique une évolution s'est produite, qui tend à renforcer le rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel de la Communauté. Comment cela s'est-il fait ? De deux manières : à travers le levier que constituent pour le Parlement européen ses nouveaux pouvoirs budgétaires d'une part, grâce à la qualité même du travail législatif parlementaire qui retient chaque jour davantage l'attention du Conseil d'autre part.

A défaut de pouvoir législatif, le Parlement européen n'a tout d'abord cessé de créer une véritable procédure législative, comparable à celle en vigueur dans les Parlements nationaux, sans manquer de tirer d'ailleurs les leçons des expériences acquises au plan national ! Autrement dit, le Parlement européen s'est mis exactement dans les conditions de travail d'un Parlement national, comme s'il était doté d'ores et déjà du pouvoir législatif. Les propositions de règlement et directive qui correspondent aux propositions de loi au niveau national font l'objet d'examen minutieux au sein des commissions parlementaires, voire de sous-commissions ou groupe de travail dans un premier temps, avant d'aboutir en séance plénière ou bien entendu la faculté d'amendement est encore possible pour les parlementaires. Par ailleurs, moins bridé à cet égard que le Parlement français par exemple, le Parlement européen a largement utilisé la procédure de « hearings » ou dans une moindre mesure des commissions d'enquête lorsqu'une directive ou un règlement de grande portée lui est soumis. Ainsi, libre d'utiliser les moyens de ce que les constitutionnalistes appellent le « parlementarisme moderne » (enquêtes, hearings, audition de hauts fonctionnaires, etc.), le Parlement européen peut sur chaque texte présenter des amendements qui sont bien l'expression de la « volonté populaire ». Dès lors, pourquoi le Conseil n'en tiendrait-il pas compte ? C'est ce qu'il fait chaque jour davantage. Il fut en effet un temps où l'avis du Parlement européen ne figurait qu'à la dernière page des dossiers soumis au Conseil, et partant à la fin de ses préoccupations. Aujourd'hui, comme le dit un homme bien placé pour savoir de quoi il parle, M. Delahousse, « la consultation du Parlement européen n'est plus un rite folklorique, elle est devenue enfin un rouage réel du processus de prise de décision politique. Les exemples abondent » (12). Certes, des études statistiques systématiques restent à faire pour prendre la mesure exacte de ce renforcement de l'influence parlementaire sur les

(12) Actes du Colloque de Liège, 1976, op. cit. p. 110.

décisions du Conseil. Il faudrait pour ce faire comparer les textes soumis au Parlement européen et les textes définitivement arrêtés par le Conseil (13). Mais elles viendraient confirmer cette impression générale. Ajoutons que la prise en compte des amendements du Parlement européen se fait souvent à un stade moins avancé du processus décisionnel : on voit de plus en plus la Commission retirer ses propositions une fois l'avis du Parlement européen connu, afin de soumettre un nouveau texte reprenant les amendements de l'Assemblée, ainsi que les traités en donnent le droit à la Commission comme d'ailleurs à chacun de nos gouvernements nationaux (14). A partir du moment où le Conseil et la Commission décideraient de prendre en compte systématiquement tous les amendements du Parlement européen, ce dernier disposerait en fait du pouvoir législatif sans modification des traités. Mais il s'agit encore d'une hypothèse d'école ! En tout cas, ce n'est pas cette situation de fait que l'Assemblée nationale française et la Chambre des Communes ont visé lorsqu'à l'occasion de la ratification de l'Acte de Bruxelles portant élection du Parlement européen au suffrage universel elles ont adopté un préambule affirmant que « Toute modification des compétences de l'Assemblée des Communautés européennes, telles qu'elles sont fixées à la date de signature de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, qui n'aurait pas fait l'objet d'une autorisation de ratification ou d'approbation suivant les dispositions des traités de Paris ou de Rome, et qui, le cas échéant, n'aurait pas donné lieu à une révision de la Constitution, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976, serait de nul effet à l'égard de la France ».

Il en serait de même de tout acte de l'Assemblée des Communautés européennes qui, sans se fon-

der sur une modification expresse de ses compétences, les outrepasserait en fait (15).

Les pouvoirs budgétaires nouveaux par ailleurs ne pouvaient manquer d'inciter le Parlement européen à les utiliser comme une sorte de levier dans le domaine législatif. L'argent est ici comme ailleurs « le nerf de la guerre... » et l'on verra peut-être un jour le Parlement européen aller aussi loin que la Chambre des Communes lorsque celle-ci menace de diminuer par deux... le traitement du Premier ministre et des ministres, si le Gouvernement ne présente pas tel ou tel « bill » souhaité par le Parlement. Jusqu'ici, le Parlement européen s'est contenté d'exploiter au maximum sans toujours réussir d'ailleurs les possibilités offertes par cette fameuse « procédure de concertation » d'abord institutionnalisée sur le plan budgétaire.

En effet, forçant une fois encore la complaisance des Exécutifs, le Parlement européen obtenait de ceux-ci (le 4 mars 1975) une « déclaration commune » par laquelle on décidait d'un commun accord d'étendre la procédure de concertation « à tous les actes de portée générale qui ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposées par des actes préexistants ». Curieux acte, soit dit en passant, que cette « déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission », dont la qualification juridique « est pour le moins délicate » (16) et où l'on relève par ailleurs que l'on y parle au conditionnel « la procédure devrait se dérouler normalement au cours d'un laps de temps n'excédant pas trois mois... ».

Enfin, du moins théoriquement, la procédure de concertation a même été étendue aux actes n'ayant pas d'incidences budgétaires, et ce, par simple « accord inter-institutionnel », c'est-à-dire d'un simple échange de lettres entre le président du Parlement européen Mario Scelba (président de 1969 à 1971) et le président du Conseil d'alors, M.

(13) Travail difficile et ingrat à cause de la multiplicité des étapes que franchissent propositions de directive et de règlement et la complexité des rouages institutionnels communautaires, sans compter maintenant la procédure de concertation Parlement-Conseil à laquelle participe la Commission.

(14) Là aussi, les exemples abondent. Retenons celui tout récent de la proposition de directive présentée par la Commission pour lutter contre les flux migratoires clandestins en provenance du Tiers-Monde dans le contexte actuel de chômage et de récession. Devant l'hostilité du Parlement européen, soucieux notamment de protéger les travailleurs migrants victimes des trafiquants de main-d'œuvre, la Commission a préféré retirer sa proposition originale après l'avis du Parlement européen et introduisait quelques semaines plus tard un texte nouveau qui reprenait intégralement les amendements des parlementaires (Résolution du Parlement européen du 12 décembre 1977, JOCE, n° 200/77 - Proposition de directive du 4 novembre 1976, JOCE, n° C 277 du 23-11-76, réintroduite le 3-4-1978).

(15) Loi de ratification du 7 juillet 1977. L'article 6 de la loi électorale britannique énonce de même : « Aucun traité prévoyant une quelconque extension des pouvoirs de l'Assemblée ne sera ratifié par le Royaume-Uni s'il n'a pas été entériné par le Parlement britannique ».

(16) J. F. PICARD, op. cit. p. 51. Il faut dire que ce genre de « Déclarations » est un procédé qui tend à se développer en tant que nouvelle catégorie d'« actes communautaires » peu qualifiables juridiquement : « Déclaration commune » d'avril 1977 où Conseil, Assemblée et Parlement « reconnaissent » les droits de l'Homme dans la Communauté, « Déclarations » en tout genre du Conseil européen (ex-sommets des chefs d'Etat et de Gouvernement) qui, parfois elles-mêmes, déclarent se rallier aux « déclarations communes » des autres organes communautaires ! Brouillard juridique qui ne fait que traduire l'ambivalence fondamentale des Communautés européennes qui oscillent entre les conceptions fédérales et les conceptions des organisations internationales classiques...



Walter Scheel, accords, échanges de lettres » auquel il conviendrait, à mon sens, disait le président Spenale, lors du Colloque de Liège, de donner la publicité nécessaire tant ils ont joué un rôle essentiel dans l'accroissement pragmatique des pouvoirs réels du Parlement européen (17) ».

Cette procédure de concertation qui met en présence, de plus en plus souvent le Parlement européen et le Conseil (en général une délégation de 9 membres du Parlement européen conduite par son président face au Conseil tout entier, et non seulement au président de ce Conseil) a un effet secondaire inattendu, qui consiste à mettre quelque peu sur la touche la Commission, certes représentée au sein de cette concertation, mais en position de faiblesse dans ce dialogue entre Parlement européen et Conseil. Jusqu'ici, Commission et Parlement européen semblaient des alliés naturels contre le Conseil. De par la concertation, une évolution se dessine dans les rapports interinstitutionnels : Parlement européen et Conseil à vivre ensemble, apprennent à se connaître, puis à se comprendre, enfin à collaborer.

d) Les pouvoirs de contrôle

Sur ce point encore, les années 1970 marqueront un tournant décisif.

A s'en tenir aux traités, le Parlement européen dispose depuis les origines du pouvoir traditionnel parlementaire de contrôler l'Exécutif. Mais il n'en possédait pas la panoplie complète. Il disposait curieusement ou bien de l'« arme atomique » que constitue la motion de censure, ou bien d'armes « très légères » que sont les questions écrites ou orales (art. 140 CEE). Surtout son pouvoir de contrôle ne pouvait s'exercer que sur la Commission et le Conseil y échappait complètement (pas même de questions écrites).

Sur tous ces points, la procédure a été améliorée. En outre, le Parlement s'est décidé à utiliser la motion de censure.

En ce qui concerne les moyens de contrôle, le Parlement européen a incontestablement bénéficié de l'apport britannique. A partir de 1973, en plus des questions écrites et des questions orales avec ou sans débat, le Parlement européen a institué un « temps des questions » (Question Time) imité à la Chambre des communes, c'est-à-dire qu'il a réservé une heure par session à des questions d'actualité posées à brûle-pourpoint par les parlementaires sur les sujets d'actualité les plus divers. On connaît le principe : en Grande-Bretagne, les questions posées doivent être courtes, les réponses des commissaires ou des ministres également. Ce débat

eut bientôt tellement de succès (en dépit du fait que les traductions simultanées dans les diverses langues en brisent fatalement un peu le rythme) que « l'heure des questions » devint... deux, puis trois heures. Ce débat est scindé en trois : à 15 heures, le mardi, questions à la Commission, le mercredi à 15 heures, questions au Conseil et aux ministres des Affaires étrangères, réunis dans le cadre de la coopération politique, à 15 heures le jeudi, à nouveau, questions à la Commission.

Mais avant même l'arrivée des Britanniques, on notait que la place des questions orales, avec ou sans débat dans l'ordre du jour de l'Assemblée, avait tendance à augmenter considérablement. Auparavant, l'essentiel du travail législatif du Parlement européen était dans les rapports sur les propositions de règlements et de directives. A partir des années 1970, le Parlement a décidé d'évacuer plus rapidement les débats très techniques, et au contraire, de favoriser le débat politique, ce qui ne faisait d'ailleurs que suivre les invitations réitérées des sommets qui ont autorisé le Parlement à parler « politique » (cf. infra « l'élargissement des compétences »). Or, en matière politique, le Parlement européen ne peut guère que poser des questions aux exécutifs. Il est incontestable enfin que cet engouement pour les questions sous toutes les formes (qui aurait pu d'ailleurs finir par être préjudiciable au travail législatif proprement dit) tient à ce que les parlementaires ont senti que Commission, Conseil et Ministres tenaient de plus en plus compte du Parlement et prêtaient une oreille de plus en plus attentive aux vœux du Parlement européen (18).

Par ailleurs, et ce dès les origines, la lacune des traités relative aux questions au Conseil fut comblée. Ce dernier accepta de répondre aux questions écrites ou orales des parlementaires, demandant simplement des délais de réponse plus étendus, étant donné la rotation assez rapide de la présidence du Conseil.

Quant à la motion de censure, qui n'est bien entendu prévue qu'à l'endroit de la Commission, jusqu'en 1972, elle demeure lettre morte pour les raisons fondamentales que tout le monde connaît : dans la constitution communautaire, Commission et Parlement sont des alliés naturels contre l'organe

(18) Il faut dire aussi que, dans le même temps, les parlementaires européens avaient tendance à être plus assidus, non sans d'ailleurs que l'influence anglaise ne se fit sur ce point également sentir. Les parlementaires britanniques ont fait preuve d'une telle assiduité qu'il n'était pas rare de voir, le vendredi matin, le Parlement européen se transformer en « chambre des communes », les autres parlementaires « continentaux » étant retournés dans leur circonscription (effet du double mandat, moins ressenti notamment chez les lords britanniques et pour cause !).

(17) Actes du Colloque de Liège, op. cit., p. 110-119.

qui détient le pouvoir de décider, ou plus exactement de ne pas décider, le Conseil. Dès lors, aucune motion ne fut déposée de 1952 à 1972. Pourquoi à partir de 1972, l'attitude du Parlement européen évolue-t-elle ? Tout simplement parce que l'alliance Commission-Parlement européen s'effrite. Un premier différend naîtra à propos des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. La Commission avait promis de faire au Conseil de nouvelles propositions d'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, estimant que ceux accordés par le traité de 1970 étaient insuffisants, dans un délai de deux ans. Décembre 1972 arrive sans que la Commission ait tenu sa promesse. Elle se défendra en disant que le moment était mal choisi puisque trois nouveaux pays allaient adhérer le 1^{er} janvier 1973. Mais le président de la commission des finances du Parlement européen, Georges Spenale, n'accepta pas ce « prétexte » et déposa en conséquence une motion de censure, en son seul nom d'ailleurs. Finalement, après un débat sur la motion, le 11 décembre 1972, le président Spenale la retira à la demande de son propre groupe politique, le groupe socialiste très gêné de ce que la Commission de Bruxelles était elle-même présidée par un socialiste, Sicco Mansholt ! En 1976 et 1977, deux nouvelles motions de censure seront déposées, et cette fois iront jusqu'à leur terme, c'est-à-dire qu'on procèdera au vote (par appel nominal comme l'exige le règlement). Les deux motions porteront sur le problème des excédents de lait (motion du groupe gaulliste) et sur les ventes de beurre bon marché à l'URSS (motion du groupe conservateur). Elles ne recueilleront que les voix de ces groupes et seront donc très loin de la barre des 2/3 qui est posée par l'article 144 CEE pour l'adoption d'une motion de censure. Il est remarquable en effet que les auteurs des traités aient placé la barre si haut en vue de protéger l'exécutif contre tout régime d'assemblée (19) et il est non moins remarquable que dès 1954 un parlementaire européen, affirmait « il faut modifier le traité. Qu'est-ce en effet qu'une assemblée qui ne peut statuer qu'à la majorité des deux tiers ? A la vérité, c'est une assemblée consultative. La vérité démocratique, c'est la majorité. Le jour où une assemblée pourra, à la majorité, imposer des décisions ce jour-là il y aura un contrôle » (20). Ce parlementaire s'appelait M. Michel Debré.

(19) On notera également que toute une série de mesures sont prises dans les Traités pour éviter les motions de censure irréfléchies (délai de réflexion de 48 heures avant le vote, par exemple) qui préfigurent « étrangement » la future Constitution française de 1958.

(20) Assemblée commune. Session extraordinaire de novembre-décembre 1954. Séance du 2 décembre 1954.

e) Rôle spécifique tenant à la nature internationale du Parlement européen

Il est enfin un rôle spécifique que le Parlement européen joue par rapport aux Parlements nationaux, et ce en matière de relations extérieures. Dans nos Etats membres les assemblées ont bien entendu des relations nombreuses avec les pays tiers, ce qui se traduit en général par des visites de « missions parlementaires » un peu partout. Mais ces missions, dont le retentissement est parfois considérable (songeons à la mission conduite en Chine par M. Alain Peyrefitte et dont il sortira son célèbre ouvrage « Quand la Chine s'éveillera », (par exemple) restent en principe interparlementaires et ne préjugent en rien de la politique qui sera conduite par les exécutifs. De même on ne voit pas les présidents des assemblées, Assemblée nationale et Sénat, négocier directement la politique étrangère de la France au cours de visites officielles dans les pays tiers. Au contraire, il est remarquable que les présidents du Parlement européen jouent, et de plus en plus, un rôle direct dans la conduite des relations externes de la Communauté, rôle qu'ils partagent au fond avec le président de la Commission ou celui du Conseil. Avec les trois derniers présidents du Parlement européen, MM. Cornelis, Berkhouwer, (Néerl., libéral), Georges Spenale (Soc., France) et Emilio Colombo (Dém. Ch., Italie) la présidence du Parlement européen aura affirmé avec éclat sa compétence en matière de relations extérieures en accomplissant de nombreux voyages officiels dans les pays qui le souhaitent, au cours desquels s'engagent de véritables négociations, avec les membres des gouvernements des puissances invitantes (pour 1978, voyage du président Colombo en Yougoslavie et négociations, puis au Japon, dans les pays candidats à l'adhésion : Espagne, Portugal et Grèce).

En fait, cela traduit la nature internationale du Parlement européen qui, d'une certaine manière, et toutes proportions gardées, joue déjà le rôle du Sénat, aux Etats-Unis en matière de politique extérieure de la Communauté.

B) L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES

Longtemps le Parlement européen ne fut que l'Assemblée des Communautés, c'est-à-dire que ses compétences étaient celles des Communautés, autrement dit des compétences d'ordre économique et commercial. Aujourd'hui, il est devenu et devient chaque jour davantage l'Assemblée d'une « Communauté européenne » au sens plein, où les problèmes politiques sont discutés (mais bien entendu sans faire l'objet de décisions).



Comment le Parlement en est-il arrivé là ? Examinons successivement les étapes et les raisons de cette évolution.

a) Les étapes

Contrairement aux pouvoirs budgétaires, que le Parlement européen n'acquiesce que dans les années 70, c'est dès le début des années 60 que l'Assemblée obtint le droit de parler « politique ». Ce droit, contrairement à une légende assez fortement ancrée, elle ne l'obtint pas à l'arraché. Elle le reçut, et de très haut, puisqu'elle le reçut de la main même des chefs d'Etat et de Gouvernement. C'est en effet le Sommet de Bonn de juillet 1961, auquel bien entendu participait le Général de Gaulle qui « décide d'associer davantage l'opinion publique à l'effort entrepris en invitant l'Assemblée parlementaire européenne à étendre aux domaines nouveaux, avec la collaboration des Gouvernements, le champ de ses délibérations ». En fait, il faut aujourd'hui reconnaître le caractère très conjoncturel de ce communiqué, résultat de la bonne entente qui régna entre les Six lors de ce Sommet de Bonn où de Gaulle était prêt à faire certaines concessions pour mieux faire adopter un projet plus vaste qui lui tenait à cœur et qui est le plan d'union politique, connu sous le nom de Plan Fouchet. Comme le plan Fouchet échouera, l'Assemblée ne pourra guère compter sur cette « collaboration des gouvernements » promise à Bonn et tout au contraire, la crise de 1965 entre la France et ses partenaires rangera le communiqué de Bonn au magasin des accessoires. Il faudra donc attendre un autre sommet celui de La Haye, voulu par G. Pompidou, en décembre 1969, et surtout les sommets suivants d'octobre 1972 et de décembre 1974 pour que d'une part les Communautés européennes changent de nature et deviennent en quelque sorte « politiques », d'autre part pour que le Conseil des ministres soit invité à répondre aux questions des parlementaires relatives à la coopération politique. En 1969 et 1972, à travers d'abord le Comité Davignon puis à travers cette nouvelle mouture qu'est la conférence des ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique, les Neuf décident de coopérer hors traités en matière de « politique étrangère commune » comme il y a une politique agricole commune. En 1974, ils acceptent d'y associer l'Assemblée, en acceptant de répondre à ses questions (écrites, orales avec ou sans débat, et questions d'actualité). Entre temps, et ce dès 1969, le Conseil acceptait de rendre compte au Parlement européen de la coopération politique en venant chaque trimestre informer la Commission politique du Parlement européen (colloques).

Discuter les problèmes de politique étrangère cependant, ne signifie pas forcément aborder les

questions de défense ou de Droits de l'Homme. Et jusqu'en 1973-74, on peut dire que le Parlement européen s'en abstint prudemment, d'autant qu'il savait bien que la défense et Droits de l'Homme sont évoqués dans d'autres enceintes parlementaires européennes, précisément conçues pour ce faire, le Conseil de l'Europe et l'Union de l'Europe occidentale. En 1973 les choses changent. Ce sont les nouveaux, les Britanniques, qui vont précipiter cette évolution. Début 1973, le libéral britannique lord Gladwyn dépose la première proposition de résolution concernant la défense, et le 6 avril, malgré l'opposition d'une partie de l'Assemblée, qui estime le Parlement européen incompetent, est adoptée une résolution sur la future Union européenne qui affirme en son point 6 que « la coopération en matière de politique étrangère ne peut, dans la pratique, être séparée de la politique de défense et de sécurité ». A partir de là, le Parlement européen va aborder de front les questions de défense, en prenant malgré tout la précaution de le faire par le biais de la politique industrielle commune ou de la coopération politique. D'où le rapport de Lord Gladwyn et la résolution du Parlement européen du 15 décembre 1975 (21) « sur les effets d'une politique étrangère européenne sur les problèmes de défense » : un premier pas est franchi. D'où le rapport Klepsch (All. DC) et la résolution du 14 juin 1978 (22) relative à une « coopération européenne en matière d'approvisionnement d'armements » : un second pas est franchi (23).

En matière de Droits de l'Homme, le Parlement aura moins de pudeur à se saisir de la question, dans la mesure où d'une part elle est inséparable de la politique étrangère en cette fin de XX^e siècle, et où d'autre part les chefs d'Etats et de Gouvernements lui donneront l'exemple en multipliant les déclarations sur ce point. Aussi, depuis plusieurs années, remarque-t-on une véritable « invasion » de l'ordre du jour de l'Assemblée par les questions de droits de l'homme : il ne se passe pas une ses-

(21) J.O. C 7 du 12-1-1976.

(22) J.O. C 163 du 10-7-1978. Pour plus de détails sur cette saisine par le Parlement européen des questions de défense, cf. J. L. BURBAN, « Le Parlement européen et les problèmes de défense », Revue de la Défense Nationale, février 1978.

(23) Cette résolution du 14-6-1978 a fait l'objet d'une polémique trop vive en France pour qu'il ne soit pas nécessaire de redresser une erreur. Contrairement à ce qu'a affirmé M. Michel DEBRE dans son article « Le fond de l'affaire » (Le Monde du 23-11-1978, pages 1 et 2), les gaullistes et les communistes français n'ont pas été les seuls à voter contre cette résolution : le groupe socialiste, y compris les travaillistes britanniques, a non seulement voté contre, mais avait même déposé la « question préalable » afin de renvoyer le rapport Klepsch en Commission (Débats du Parlement européen, séance du 13-6-1978, J.O. n° 231, pages 49 et suivantes).

sion sans que deux, trois, voire quatre débats aient lieu sur des questions de violations de droits de l'homme dans un ou surtout à l'extérieur de la Communauté ou sans qu'un nombre de « questions d'actualité » soient posées (24). Nécessité malheureuse des temps certes, mais aussi là encore, prise de conscience par le Parlement européen qui dispose désormais de l'oreille du Conseil. Un exemple est à cet égard significatif. Il concerne l'autonome breton, M. Yann Fouéré. Ce dernier, qui dispose de la double nationalité française et irlandaise (son pays d'adoption après la guerre) avait été jeté en prison en octobre 1974, sous l'inculpation de détention d'explosifs et de reconstitution d'un mouvement dissous en Bretagne. Or, cette détention « préventive » s'éternisait. Déjà au Parlement français un certain nombre de députés avaient interpellé le Gouvernement sur le cas de Yann Fouéré au cours d'un débat extrêmement vif (Yann Fouéré étant depuis la fin de la guerre accusé d'avoir collaboré avec les Allemands dans l'espoir qu'ils proclameraient l'indépendance de la Bretagne). Le débat à l'Assemblée ne servit à rien puisque Yann Fouéré demeura en détention préventive. L'affaire est alors évoquée au Parlement européen où les travaillistes britanniques posent une question orale avec débat à la Commission des Communautés, bien entendu complètement incompétente en l'affaire ! (25). Quinze jours plus tard cependant, on apprend la remise en liberté de l'inculpé, qui échappera ainsi à la Cour de sûreté de l'Etat devant laquelle il devait être traduit. Ainsi ce Parlement sans pouvoirs obtient-il ce que le Parlement français souverain n'avait pas obtenu ! Comme quoi l'influence des parlements, européens ou non, dépasse largement les compétences écrites, dès lors qu'elle rencontre l'appui explicite ou tacite de l'opinion publique et, a fortiori, de l'opinion publique internationale.

b) Les raisons

Les causes de cet élargissement considérable des compétences ne sont guère mystérieuses, il y a d'abord et avant tout la volonté même des Gouvernements d'associer le Parlement européen aux progrès de l'union politique, de la coopération politique. C'est le Conseil européen de décembre 1974, héritier des conférences au sommet de chefs d'Etat et de Gouvernements, qui, à l'unanimité (et d'ailleurs

sur proposition de la France) autorisa expressément dans son communiqué final le Parlement européen à interpellier le Conseil de ministres sur les matières concernant la coopération politique. Il y eut aussi l'élargissement. On dit toujours, et voilà bien encore un mythe, que tout élargissement de la Communauté se fait au détriment de l'approfondissement. Quelle erreur ! On assiste aujourd'hui à propos de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce aux mêmes réticences de la part de certains. En fait l'élargissement peut s'accompagner d'un approfondissement de la Communauté. A preuve la saisine par le Parlement européen des questions de défense avec l'arrivée des Britanniques. A six, il n'en avait jamais été pratiquement question. Nul doute que de même l'entrée des Danois, des Britanniques et des Irlandais aura enrichi les travaux parlementaires en matière de Droits de l'Homme.

Enfin, tout simplement, les besoins de l'époque ou la nécessité des temps. Ce n'est pas un hasard si le rapport Klepsch sur la défense au Parlement européen est survenu et a abouti à une résolution au moment même où à l'assemblée de l'Union de l'Europe occidentale était adoptée le célèbre rapport Forni (par 23 voix pour 21 contre et 1 abstention), dans lequel le député socialiste de Belfort (tendance C.E.R.E.S.) M. Forni (depuis lors devenu membre du Parlement européen) affirme qu'il « ne saurait y avoir de construction européenne s'il n'y a pas d'ébauche d'une défense européenne commune ». Or, s'il doit y avoir une défense européenne commune, elle ne peut se faire que dans le cadre de la Communauté. En effet, Irlande et Danemark n'appartiennent pas à l'UEO, pas davantage les trois futurs Etats membres. De même Irlande, Grèce et Espagne n'appartiennent pas à l'OTAN, et la France « à moitié » seulement. Par ailleurs, et surtout l'Europe des Neuf, s'affirme chaque jour davantage en matière d'armements et d'aéronautique, et se trouve en concurrence avec les USA. La résolution du Parlement européen est un appel à la cohésion des Européens face aux USA. Aussi faut-il détruire un autre mythe, celui de l'atlantisme. Il est vrai que si le Parlement européen fut longtemps une assemblée atlantiste — d'autant plus que l'extrême gauche européenne n'y était pas représentée, aujourd'hui tel n'est plus le cas. Et contrairement à une idée reçue, l'élection directe du Parlement européen ne fera que renforcer la tendance anti-atlantiste qui s'affirme, puisque d'une part elle risque de renforcer encore l'extrême gauche (les communistes français étant encore sous-représentés, la proportionnelle leur donnera leur véritable représentation) et puisque d'autre part, au sein même de la gauche socialiste elle devrait permettre à toutes les tendances, y compris les plus anti-atlantistes, d'être désormais représentées.

(24) Cf. l'excellent article du Pr COHEN Jonathan, « Le Parlement européen et les Droits de l'Homme », dans la Revue du Marché Commun, août septembre 1978.

(25) Séance du 9-2-1976, J.O. n° 199, février 1976, p. 15 à 23.



CONCLUSION

Certes, nous l'avons vu, le Parlement européen a accru, et son influence, et ses pouvoirs et son champ de compétence, lentement jusqu'en 1970, beaucoup plus vite à partir de cette date. Est-ce à dire cependant qu'il joue d'ores et déjà le rôle d'un Parlement national de nos Etats membres ? Certainement pas, et ce pour les raisons suivantes qui devraient faire réfléchir ses détracteurs :

a) d'abord il est une foule de domaines où ce n'est pas seulement le Parlement européen mais la Communauté toute entière qui avait perdu des compétences au profit des Etats membres ou ne les avait jamais exercées. Ou bien encore, il y a de nombreux cas où elle n'a jamais reçu des compétences qui auraient dû lui être accordées après la période transitoire (1970) selon les traités. Ainsi, en matière de relations extérieures, c'est la Communauté tous organes confondus, qui a capitulé devant la farouche résistance des souverainetés nationales lorsqu'il s'est agi de savoir qui ratifierait les accords externes de la Communauté. En droit, de par les traités, la ratification par les Etats des accords commerciaux de la Communauté n'est pas prévue. Pourtant en 1978, ces accords continuent de faire l'objet d'une ratification par les Parlements nationaux (qui d'ailleurs ratifient parfois, avec une souveraine lenteur qui leur est reprochée). Les procédures d'information « Luns » et « Westertep », aussi intéressantes soient-elles pour le Parlement européen,

ne comblent évidemment pas pour la Communauté la perte sèche de pouvoirs qu'elle a subie, et ce, en violation des traités. Voilà donc un domaine où même si l'élection directe permettait au Parlement européen d'obtenir des pouvoirs supplémentaires, ceux-ci ne seraient en vérité qu'un dû et non une intolérable usurpation !

b) ensuite, faut-il le répéter, l'élargissement des compétences du Parlement européen ne signifie pas accroissement du pouvoir de décision. Que le Parlement européen se mette à discuter production d'armements comme en juin 1978 et comme ce lui fut tant reproché en France (cf. questions écrites n^{os} 3547 et 3406 de MM. Krieg et Debré) (26) ne signifie pas prise de décisions et en droit n'a pas plus de valeur que ce décret ministériel demeuré fameux, pris sous la IV^e République, décidant « la France sera désormais un pays prospère » ! On a fait certes remarquer que le Parlement européen peut forcer la Commission à produire un rapport en matière d'armement en la menaçant de censure, et à la limite, forcer le Conseil puisque c'est lui qui nomme la Commission. Mais quel détour, quel étroit passage ! Et n'est-ce point précisément parce qu'il a peur d'atteindre les Gouvernements qui nomment la Commission que le Parlement européen hésite depuis 25 ans à utiliser la censure ?

(26) J.O. R.F. Débats, Assemblée nationale du 23 septembre 1978, p. 5228.

(A suivre)

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE AGRICOLE (1958-1977)

Gérard DRUESNE

*Maître de conférences agrégé
à la Faculté de Droit de Nancy,
Directeur-adjoint du Département
des Sciences juridiques et politiques
du Centre Européen Universitaire*

Quatrième thème^(*) : Principe d'unité du marché

82. — Principe fondamental par excellence, le principe d'unité du marché est celui qui correspond à la notion même de Marché commun, c'est-à-dire à l'institution d'un marché intérieur unique s'étendant à tout le territoire des Etats membres de la Communauté. Il est le premier des aspects de l'action de la Communauté qui soit mentionné à l'article 3 du Traité, qui prévoit, dès sa lettre a à « l'élimination entre les Etats membres des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent », alors que l'instauration d'une politique agricole commune ne vient qu'à la lettre d.

En matière agricole, l'application de ce principe a donné lieu à une double démarche de la part de la Cour. L'unité du marché, en effet, est susceptible d'être menacée par certaines pratiques des Etats membres, et toute une partie de la jurisprudence est ainsi consacrée aux obstacles à la libre circulation des produits agricoles. Mais le dérèglement du système monétaire international est aussi un facteur d'éclatement du marché, et les mesures prises par l'autorité communautaire pour tenter de l'éviter suscitant de vives critiques des opérateurs économiques, la Cour s'efforce de les repousser et de justifier le mécanisme des montants compensatoires monétaires.

I. — Les obstacles à la libre circulation des produits agricoles

83. — L'obligation énoncée à l'article 3 du Traité est explicitée dans les dispositions du titre consacré à la libre circulation des marchandises. L'article 9 interdit les droits de douane et taxes d'effet équivalent dans le commerce intracommunautaire, ce qui implique à la fois la suppression progressive de ceux qui existent, à l'importation (article 13) comme à l'exportation (article 16), et l'interdic-

(*) Les premier, deuxième et troisième thèmes de cette étude sont respectivement parus dans les nos 220, 221 et 222 de la Revue du Marché Commun.



tion d'en introduire de nouveaux (article 12). Les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent sont interdites, à l'importation par l'article 30, à l'exportation par l'article 34, les Etats membres devant de la même manière supprimer celles qui existent (articles 32 et 34) et s'abstenir d'en introduire de nouvelles (articles 31 et 32).

L'interdiction des obstacles à la libre circulation revêt un caractère absolu, comme le montre un arrêt du 1^{er} juillet 1969 (24/68, Commission c. Italie). La Cour observe d'abord qu'en édictant l'interdiction des droits de douane, le Traité ne distingue pas entre les marchandises selon qu'elles entrent ou non en concurrence avec les produits du pays importateur ; c'est donc que l'abolition des barrières douanières ne vise pas exclusivement à éliminer leur caractère protecteur, et que le Traité a au contraire entendu donner à la règle de l'élimination des droits de douane et taxes d'effet équivalent une portée et un effet généraux afin d'assurer la libre circulation des marchandises. Le caractère général et absolu de l'interdiction exclut que soient pris en considération le but en vue duquel un droit de douane a été institué ou la destination des recettes qu'il procure, toute charge pécuniaire appliquée en raison du franchissement des frontières constituant — fût-elle minime — une entrave pour la circulation des produits. C'est d'ailleurs pour rendre efficace cette élimination des entraves aux échanges entre Etats membres que l'interdiction des droits de douane a été étendue aux taxes d'effet équivalent : l'emploi de ces deux notions complémentaires tend à éviter, dans le commerce intracommunautaire, l'imposition de toute charge pécuniaire perçue à l'occasion du passage de la frontière d'un Etat par des marchandises circulant à l'intérieur de la Communauté.

La conséquence d'un tel caractère est évidente : l'interdiction dont il s'agit ne saurait souffrir d'exceptions, sauf celles expressément admises par le droit communautaire et qui sont alors d'interprétation stricte. La Cour l'a jugé à propos de la suppression des droits de douane et taxes d'effet équivalent énoncée à l'article 13 (16 juin 1966, 52 et 55/65, Allemagne c. Commission), ainsi que pour l'obligation de standstill, celle de l'article 12 relative aux droits de douane (13 novembre 1964, 90 et 91/63, Commission c. Luxembourg et Belgique ; 1^{er} juillet 1969, 24/68, Commission c. Italie, précité) comme celle de l'article 31 relative aux restrictions quantitatives (19 décembre 1961, 7/61, Commission c. Italie, précité).

Les notions de droit de douane et de restriction quantitative sont relativement simples, et il est aisé de veiller au respect de l'interdiction les concernant. En revanche, celles de taxe et de mesure d'effet équivalent sont beaucoup plus complexes,

et il peut être difficile, eu égard à la variété des pratiques mises en œuvre par les Etats, de les reconnaître et dès lors de les censurer. Il revenait à la Cour d'en préciser la signification et la portée.

A. NOTION DE TAXE D'EFFET EQUIVALANT A UN DROIT DE DOUANE

La jurisprudence a donné une définition de la taxe d'effet équivalent, qui permet de la distinguer de deux notions voisines elles-mêmes admises par le droit communautaire.

1. Définition

84. — Deux arrêts ont particulièrement éclairé cette notion. Dès le 14 décembre 1962 (2 et 3/62, Commission c. Luxembourg et Belgique, précité), la Cour l'a définie, quelles que soient son appellation et sa technique, comme un droit unilatéralement imposé, soit au moment de l'importation soit ultérieurement, et qui, frappant spécifiquement un produit importé d'un pays membre à l'exclusion du produit national similaire, a pour résultat, en altérant son prix, d'avoir ainsi sur la libre circulation des produits la même incidence qu'un droit de douane. L'arrêt précité du 1^{er} juillet 1969 (24/68, Commission c. Italie) est encore plus précis : une charge pécuniaire, fût-elle minime, unilatéralement imposée, qui frappe les marchandises nationales ou étrangères à l'occasion du franchissement de la frontière, constitue une taxe d'effet équivalent au sens des articles 9, 12, 13 et 16 du Traité, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit, alors même qu'elle ne serait pas perçue au profit de l'Etat, qu'elle n'exercerait aucun effet discriminatoire ou protecteur, et que le produit imposé ne se trouverait pas en concurrence avec une production nationale.

Le fait qu'une charge même minime puisse être considérée comme une taxe d'effet équivalent aurait pu être contesté : si la charge pécuniaire est d'un montant très réduit, en effet, elle ne dissuadera pas l'importateur ou l'exportateur de réaliser l'opération et par conséquent elle ne semble pas susceptible d'entraver les échanges. La Cour a écarté cette argumentation : aussi minime que soit la taxe, sa perception constitue un obstacle à la libre circulation des marchandises en raison des formalités administratives auxquelles elle donne lieu (10 octobre 1973, 34/73, Variola).

En application de cette définition, un certain nombre de « droits » exigés par les législations nationales ont été qualifiés de taxes d'effet équivalent : le droit pour services administratifs, perçu en Italie sur les marchandises importées de l'étran-

ger (18 novembre 1970, 8/70, Commission c. Italie) ; le droit de statistique, perçu — en Italie également — sur toutes les importations et exportations (1^{er} juillet 1969, 24/68, Commission c. Italie, précité ; pour ces deux taxes, la solution a été confirmée dans des arrêts du 14 décembre 1971, 43/71, Politi, et 7 mars 1972, 84/71, Marimex) ; le droit de débarquement, perçu dans les ports italiens sur les marchandises importées de l'étranger (10 octobre 1973, 34/73, Variola, précité). De même, tombent sous le coup de l'interdiction des taxes d'effet équivalent les charges pécuniaires imposées pour des raisons de contrôle sanitaire, qui frappent les produits importés à l'occasion du passage de la frontière, et sont déterminées selon des critères propres non comparables à ceux servant à fixer les charges grevant éventuellement les produits nationaux similaires (14 décembre 1972, 29/72, Marimex ; 9 juillet 1975, 21/75, Schroeder ; 5 février 1976, 87/75, Bresciani ; 15 décembre 1976, 35/76, Simmenthal, précité). En revanche, le droit de contrat, que doit verser à l'organisme italien d'intervention tout acheteur de riz paddy italien, n'est pas une taxe d'effet équivalent mais une simple taxe intérieure, puisqu'elle frappe exclusivement les produits nationaux — et non les produits importés — à l'occasion du contrat dont ils font l'objet (12 juillet 1973, 2/73, Luigi Geddo).

2. Distinction de la taxe d'effet équivalent et de notions voisines

Le droit communautaire interdit les taxes d'effet équivalent à des droits de douane, mais admet les charges pécuniaires qui s'analysent soit en une imposition intérieure, soit en la contrepartie d'un service effectivement rendu.

a - Imposition intérieure

85. — Aux termes de l'article 95 du Traité, un Etat membre peut frapper les produits des autres Etats membres d'impositions intérieures, à la double condition qu'elles ne soient pas supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires ni de nature à protéger indirectement d'autres productions.

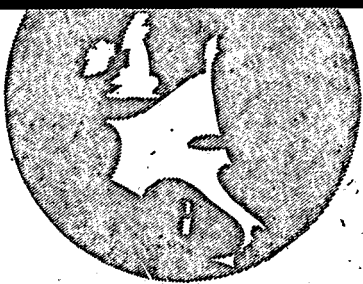
La jurisprudence a précisé le sens de la notion d'imposition intérieure : il s'agit d'une taxe frappant indistinctement toutes les catégories de produits, tant internes qu'importés, et destinée à les placer dans une situation fiscale comparable (11)

(11) La Cour a indiqué ce qu'il fallait entendre par produits nationaux similaires : le rapport de similitude existe lorsque les produits en question tombent sous la même classification fiscale (15 avril 1970, 28/69, Commission c. Italie).

(4 avril 1968, 7/67, Milchwerke H. Wöhrmann ; 20/67, Kunstmühle Tivoli ; 25/67, Milch, Fett und Eierkontor ; ces trois arrêts rendus le même jour concernant la taxe compensatoire de la taxe sur le chiffre d'affaires, perçue en vertu de la loi allemande sur les produits importés en R.F.A.). Les redevances établies sur les contrôles sanitaires ont également donné matière à la même analyse : perçues à l'importation, de telles charges sont des impositions intérieures si elles appréhendent systématiquement produits nationaux et produits importés selon les mêmes critères, mais sont des taxes d'effet équivalent si elles ne sont prélevées que sur les produits importés et s'ajoutent aux contrôles intérieurs opérés indifféremment sur des produits indigènes et des produits importés (15 décembre 1976, 35/76, Simmenthal, précité). A l'exportation, elles entrent dans le champ d'application de l'article 95 si, exigées tant en cas de commercialisation intérieure que d'exportation, elles font partie d'un système général de redevances intérieures (25 janvier 1977, 46/76, Bauhuis).

86. — Une telle imposition intérieure est cependant illicite, aux termes de l'article 95, si elle est discriminatoire, soit par son taux, soit par sa destination réelle. La Cour juge ainsi que s'agissant du produit importé, son montant ne doit pas dépasser le total des impositions frappant directement ou indirectement le produit national similaire (4 avril 1968, 25/67, Milch-Fett und Eierkontor, précité), toutes les impositions qui grèvent effectivement et spécifiquement ce dernier devant d'ailleurs être prises en considération, à tous les stades de sa fabrication et de sa commercialisation antérieurs ou concomitants au stade de l'importation de l'autre produit (3 avril 1968, 28/67, Molkerei ; 4 avril 1968, 13/67, Kurt Becher). Lorsqu'il s'agit de produits transformés après leur importation, c'est au stade de la transformation qu'il faut se placer et l'imposition intérieure n'est pas discriminatoire dès lors que les produits nationaux et les produits antérieurement importés sont frappés de la même manière au moment de leur transformation (22 mars 1977, 78/76, Steinike et Weinlig).

Le caractère non-discriminatoire de l'imposition intérieure semble considéré par la Cour comme un élément constitutif de la notion, et non pas une simple condition de sa validité. Dans l'arrêt précité du 4 avril 1968 (25/67, Milch-Fett und Eierkontor), elle avait en effet jugé que l'imposition frappant le produit importé tomberait sous le coup des interdictions énoncées à l'article 95 si elle dépassait le total des impositions frappant directement ou indirectement le produit national similaire, mais sans constituer pour autant une taxe d'effet équivalent. Or, selon un arrêt du 19 juin 1973 (77/72, Carmine Capolongo), une contribution relevant d'un



régime général de redevances intérieures appréhendant systématiquement les produits nationaux et les produits importés avec les mêmes critères, peut néanmoins constituer une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'importation, lorsque cette contribution est exclusivement destinée à alimenter des activités qui profitent spécifiquement au produit national appréhendé. L'imposition est ici discriminatoire en raison de sa destination, et non de son taux, et ce vice a pour effet de la dénaturer et d'en faire une taxe d'effet équivalent.

b - Contrepartie d'un service effectivement rendu

87. — Lorsqu'un service déterminé est effectivement rendu à un opérateur économique par une administration nationale, une charge pécuniaire peut être exigée en contrepartie. Mais la jurisprudence y met deux conditions, qui réduisent les hypothèses dans lesquelles elle peut être valablement perçue : elle doit être proportionnée au service rendu, et surtout correspondre à un avantage individuellement procuré à l'opérateur économique, qui satisfasse son intérêt personnel. Dans le cas contraire, elle est une taxe d'effet équivalent.

Ainsi, la taxe qui était perçue sur les importations en Allemagne fédérale, afin de couvrir les frais engendrés par les opérations administratives de délivrance des licences d'importation, était une taxe d'effet équivalent, car le bénéfice qu'en retirait l'importateur consistait uniquement dans le fait qu'il était autorisé à commercialiser les produits en République fédérale, sans qu'il en résulte aucun avantage, direct ou indirect, pour les opérateurs eux-mêmes sur le marché allemand (16 juin 1966, 52 et 55/65, R.F.A. c. Commission, précité).

De même, le droit de statistique perçu en Italie sur les importations et exportations de marchandises était une taxe d'effet équivalent (v. supra, 84). Le Gouvernement italien faisait valoir que les renseignements statistiques en question, en permettant de déterminer avec précision les mouvements réels des marchandises, et par conséquent les modifications de la situation du marché, plaçaient les importateurs dans une meilleure position compétitive sur le marché italien et procuraient aux exportateurs un avantage similaire à l'étranger. Mais la Cour ne voit d'utilité à ces renseignements que pour l'ensemble de la vie économique, et notamment pour les administrations compétentes : même s'ils devaient améliorer plus spécialement la position compétitive des importateurs et exportateurs, il s'agit d'un avantage à ce point général et dont l'évaluation est à ce point incertaine que la taxe litigieuse ne saurait être considérée comme une rémunération formant la contrepartie d'un avan-

tage déterminé effectivement rendu (1^{er} juillet 1969, 24/68, Commission c. Italie, précité).

De même encore, le droit perçu en Italie à l'occasion du contrôle de la qualité des produits exportés était une taxe d'effet équivalent. En effet, un tel contrôle, assorti de l'interdiction d'exporter les produits qui ne répondent pas aux normes de qualité prévues par la législation nationale, ne saurait en soi constituer un service rendu à l'exportateur ; si la sauvegarde du renom des produits fruitiers et maraîchers d'un Etat membre, par le biais d'un certificat de contrôle et l'apposition d'une marque nationale à l'exportation, est de nature à promouvoir l'exportation des produits nationaux, cet avantage relève de l'intérêt général de l'ensemble des exportateurs, de sorte que l'intérêt personnel de chacun d'eux est à ce point incertain qu'une charge perçue pour ce contrôle ne saurait être considérée comme la contrepartie d'un avantage déterminé, effectivement et individuellement rendu (26 février 1975, 63/74, Cadsky Spa).

88. — En revanche, le droit perçu à l'occasion d'un contrôle phytosanitaire, s'il est parfois une taxe d'effet équivalent, peut être aussi une charge pécuniaire licite. Lorsque le contrôle est imposé unilatéralement par un Etat membre (12), la charge perçue est une taxe d'effet équivalent, l'activité de l'Etat consistant à imposer un régime phytosanitaire dans l'intérêt général ne pouvant être considérée comme un service rendu à l'importateur (11 octobre 1973, 39/73, Rewe Zentralfinanz). Si des contrôles sanitaires sont encore justifiés à la fin de la période transitoire, les frais qu'ils occasionnent doivent être supportés par la collectivité publique, qui bénéficie dans son ensemble de la libre circulation des marchandises communautaires (5 février 1976, 87/75, Bresciani).

Mais si le contrôle est imposé par une disposition communautaire, s'applique de façon uniforme dans tous les Etats membres, et doit être obligatoirement effectué avant l'expédition dans l'Etat membre exportateur, la redevance exigée n'est pas une taxe d'effet équivalent à un droit de douane à l'exportation si son montant ne dépasse pas le coût réel du contrôle à l'occasion duquel elle est perçue (25 janvier 1977, 47/76, Bauhuis, précité). Le déplacement des contrôles phytosanitaires du pays d'importation vers le pays expéditeur permet en effet de substituer, aux mesures de protection à la frontière, un système de contrôles mutuellement reconnus par les Etats, qui réduit les doubles

(12) Un tel contrôle est normalement interdit puisqu'il constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, sauf s'il est justifié en application de l'article 36 du traité (v. infra, C).

emplois dans les contrôles frontaliers et favorise ainsi la libre circulation des marchandises (12 juillet 1977, 89/76, Commission c. Pays-Bas).

c - Notion de mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives

Les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation peuvent être regroupées en deux catégories, selon qu'elles affectent les échanges eux-mêmes ou la production.

1. Mesures affectant directement les échanges

a - Contrôles phytosanitaires à la frontière

89. — Le principe est que de tels contrôles, qu'ils soient systématiques ou non, constituent des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives au sens de l'article 30 du Traité, et sont donc interdits ; ils entravent en effet les importations entre Etats membres, qu'ils rendent plus difficiles ou plus onéreuses en raison des délais inhérents aux opérations de contrôle et des frais de transport supplémentaires qui peuvent en découler pour l'importateur (8 juillet 1975, 4/75, Rewe-Zentralfinanz, précité ; 15 décembre 1976, 35/76, Simmenthal, précité).

Mais le Traité admet une exception à ce principe, puisqu'aux termes de l'article 36, les Etats membres peuvent édicter des interdictions ou restrictions d'importation ou d'exportation lorsqu'elles sont justifiées par des raisons de « protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux », pourvu qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce intracommunautaire.

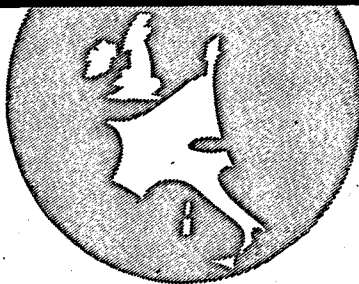
Le champ d'application de cette exception est cependant limité par la mise en œuvre de l'article 100, relatif au rapprochement des législations. La Cour considère en effet que si le Conseil a arrêté une directive d'harmonisation des contrôles sanitaires, qui déplace le contrôle vers l'Etat membre expéditeur et rend superflues les mesures de protection à la frontière, des contrôles frontaliers systématiques ne sont plus nécessaires, et par conséquent justifiés au sens de l'article 36, à partir des dates limites fixées par la directive pour la mise en vigueur des dispositions nationales nécessaires pour se conformer à ses dispositions. Des examens sporadiques, de nature vétérinaire ou sanitaire, ne sont pas exclus, à condition de ne pas être multipliés au point de constituer une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres (15 décembre 1976, 35/76, Simmenthal). Dès qu'une telle direc-

tive a été prise, c'est dans le cadre tracé par elle que les contrôles appropriés doivent être effectués et les mesures de protection prises ; si elle comporte une clause de sauvegarde, un Etat membre peut prendre des mesures interdisant l'entrée sur son territoire de substances indésirables bien que non mentionnées dans la directive, à condition que ces mesures s'appliquent de façon identique aux produits nationaux et à ceux importés des autres Etats membres (5 octobre 1977, 5/77, Tedeschi c. Denavit).

b - Exigences de licences d'importation ou d'exportation

90. — Dans le commerce intracommunautaire, l'interdiction des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent fait obstacle à l'application d'une législation nationale qui maintiendrait l'exigence, même purement formelle, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé similaire (15 décembre 1971, 51 à 54/71, International Fruit, précité). La République française a ainsi manqué à ses obligations en subordonnant les exportations de pommes de terre vers tous les pays (y compris ceux de la Communauté) à la présentation d'une déclaration d'exportation visée par le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (F.O.R.M.A.) : même si, pour les échanges intracommunautaires, ce visa était apposé sans délai et pour toutes les quantités demandées, et si l'objet de cette mesure n'était que de connaître les intentions des exportateurs, elle doit pourtant être qualifiée de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation, car l'imposition de toute formalité spéciale à l'exportation, par le retard qu'elle entraîne et l'effet dissuasif qu'elle comporte à l'égard des exportateurs, constitue un obstacle aux échanges (16 mars 1977, 68/76, Commission c. France, précité).

Cette jurisprudence ne vaut que pour le commerce intracommunautaire : dans les échanges avec les pays tiers, au contraire, l'application de restrictions quantitatives et de mesures d'effet équivalent fait partie des moyens de la politique commerciale commune, au titre tant de l'article 113 du Traité que des dispositions relatives à la politique agricole commune, notamment de l'article 40, paragraphe 3, qui prévoit l'institution de mécanismes communs de stabilisation à l'importation et à l'exportation (15 décembre 1971, 51 à 54/71, International Fruit, précité). Mais il n'en va ainsi que tant que l'opération dont il s'agit, bien que constituant un échange avec un pays tiers, n'est pas soumise à un régime communautaire, fixé par exemple par un accord conclu par la C.E.E. avec ce pays : l'accord C.E.E.-Espagne n'autorisant les Etats membres à fixer des contingents d'importation, pour le



raisin en provenance d'Espagne, que pendant certains mois de l'année, l'importation de ce produit doit être entièrement libre pendant les autres mois (30 novembre 1977, 52/77, Cayrol et Rivoira, précité).

La différence entre le commerce intracommunautaire et les échanges avec les pays tiers, et dans ce deuxième cas l'incidence d'un régime communautaire, sont parfaitement mises en lumière par la jurisprudence sur les montants compensatoires adhésion. On sait que pendant la période transitoire qui a suivi l'adhésion aux Communautés européennes du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, des montants compensatoires d'un type particulier ont été appliqués, en vertu des articles 65 et 66 de l'Acte d'adhésion, dans les échanges des nouveaux Etats membres entre eux et avec la Communauté dans sa composition originale, afin de compenser les différences de niveau de prix entre les prix nationaux de ces Etats et les prix communs. Or, la Cour considère que ces montants compensatoires adhésion ont des effets comparables à ceux des restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent susceptibles d'être imposées par les législations nationales avant l'adhésion : dans le secteur des fruits et légumes, les montants compensatoires ne sont fixés, en application de l'Acte, que si le nouvel Etat membre intéressé appliquait, au cours de l'année 1971, des restrictions quantitatives ou des mesures d'effet équivalent, ce qui fait apparaître la fonction protectrice de ces montants destinés à se substituer à des mesures nationales de protection du marché (21 mars 1974, 151/73, Irlande c. Conseil). En l'espèce, ils offraient à la production irlandaise de tomates une protection, vis-à-vis des importations de tomates provenant de la Communauté dans sa composition originale, comparable à celle assurée par les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent appliquées en 1971. La conclusion est simple : les nouveaux Etats membres ne sont plus des pays tiers, ils ne peuvent donc appliquer des restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent ; mais ils ne sont pas encore pleinement des Etats membres, aussi un mécanisme comparable est-il prévu, mais par un acte communautaire, et non par des actes unilatéraux de ces Etats.

c - Sanctions des infractions aux mesures autorisées

91. — Le caractère des sanctions appliquées aux opérateurs économiques peut faire considérer celles-ci comme des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, comme le montre l'affaire 52/77 (30 novembre 1977, Cayrol et Rivoira, précité). En raison de l'inachèvement de la politique commerciale commune, la Cour admet qu'un Etat

membre exige d'un importateur, même lorsqu'il s'agit d'une marchandise mise en libre pratique dans un autre Etat membre et couverte par un certificat de circulation communautaire, une déclaration relative à l'origine première de la marchandise en cause (v. supra, 38 ; 16 décembre 1976, 41/76, Donckerwolcke, Rec. 1976, p. 1921), à condition qu'il ne s'agisse effectivement que de l'indication de l'origine du produit, l'exigence d'une licence d'importation étant évidemment contraire au droit communautaire (sauf à titre de mesure de protection autorisée par la Commission en application de l'article 115). Le fait pour l'importateur de ne pas respecter cette obligation l'expose à des sanctions, mais qui ne sauraient dépasser le cadre de ce qui est strictement nécessaire à l'Etat d'importation pour obtenir des renseignements sur les mouvements de marchandises relevant de mesures de politique commerciale particulières : la saisie de la marchandise, ou toute sanction pécuniaire fixée en fonction de la valeur de celle-ci seraient donc des sanctions disproportionnées, et comme telles des entraves à la libre circulation des marchandises qui doivent être considérées comme des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives. C'est donc le caractère disproportionné de la sanction qui la fait tomber sous le coup de l'article 30 du Traité.

Son caractère discriminatoire peut également lui valoir la même qualification. En cas d'infraction aux dispositions d'une réglementation communautaire, les Etats membres ne peuvent établir un régime de sanctions tenant compte de la provenance du produit, prévoyant par exemple, à propos de la réglementation relative aux normes de qualité des produits, que la violation de ces normes fait l'objet des sanctions prévues par la législation douanière nationale s'il s'agit de produits importés, et des sanctions de la réglementation commerciales (moins onéreuses) s'il s'agit de produits nationaux. Une telle discrimination entraverait en effet la libre circulation des produits importés, et serait constitutive d'une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative (même arrêt).

2. Mesures affectant la production

92. — Le Traité n'interdisant que les restrictions quantitatives aux échanges, les mesures tendant à restreindre la production sont-elles également prohibées, dès lors qu'elles n'affectent pas directement le commerce intracommunautaire ? La jurisprudence pose en principe que l'interdiction leur est applicable, par la référence à la notion d'échanges futurs : en diminuant les quantités produites, elles diminuent en effet d'autant le volume des échanges susceptibles d'être réalisés ultérieurement. Elle voit ainsi une mesure d'effet équivalent

à une restriction quantitative dans la réglementation néerlandaise qui exige pour la culture de certaines fleurs la possession d'un permis de culture, délivré annuellement et pour une surface limitée, un tel contingentement de la production affectant, au moins potentiellement, le régime des échanges (30 octobre 1974, 190/73, Van Haaster). Il en va de même des restrictions à l'abattage des poulets décidées par l'organisme néerlandais chargé de la gestion de l'organisation commune du marché de la volaille (18 mai 1977, 111/76, Van den Hazel, précité).

Mais si, en raison de la nature du produit en cause, l'effet de réduction des échanges futurs n'est pas à redouter, la limitation de la production est licite. La Cour l'a jugé à propos de la réglementation néerlandaise interdisant la pêche de certaines variétés de poissons, dans une zone côtière de douze milles, avec des bateaux dépassant un certain tonnage et une certaine puissance. Des mesures tendant à la conservation des ressources de la mer par la fixation de quotas de capture et la limitation de l'effort de pêche, bien que restreignant la production à court terme, visent précisément à éviter que cette production ne marque un recul compromettant gravement l'approvisionnement des consommateurs. Le fait qu'à bref délai, elles diminuent les quantités que les Etats sont en mesure d'échanger entre eux ne saurait conduire à ranger ces mesures parmi celles interdites par le Traité, car à longue échéance, elles sont nécessaires pour assurer un rendement optimum et constant de la pêche (14 juillet 1976, 3,4 et 6/76, Kramer, précité).

II. — Les montants compensatoires monétaires

93. — Toute la jurisprudence relative aux montants compensatoires monétaires va dans le même sens : face aux nombreux recours en annulation ou en indemnité formés par les opérateurs économiques et aux recours préjudiciels des juridictions nationales, la Cour s'efforce de justifier le système institué par le Conseil en démontrant qu'il était indispensable pour maintenir l'unité du marché, compromise par les variations des monnaies nationales décidées par les Etats membres. L'argument utilisé est toujours celui de la neutralité économique du système, qui ne ferait que corriger de façon automatique les effets de ces variations monétaires sans modifier la situation des opérateurs économiques.

Elle juge ainsi, après la dévaluation du franc français de 1969, que les montants compensatoires s'abstiennent d'intervenir dans la variété des effets individuels que pouvait entraîner cette dévaluation, et tendent exclusivement à tirer les conséquences quasi-automatiques qu'elle comporte pour les mécanismes de prix, fixés en unités de compte (16 avril 1970, 63/69, Compagnie française commerciale et financière). Dans un arrêt du 24 octobre 1973 (5/73, Balkan Import-Export, précité), elle reconnaît qu'ils sont constitutifs d'un cloisonnement du marché mais que, corrigeant les variations de taux de change instables qui étaient de nature à perturber les échanges de produits agricoles, ils tendent à assurer le maintien de courants d'échange normaux dans les circonstances exceptionnelles et provisoires provenant de la situation monétaire. L'affirmation de la neutralité du système pour les opérateurs économiques est fréquemment répétée : son seul but est de neutraliser les perturbations introduites dans les échanges de produits agricoles par la fluctuation des taux de change des monnaies de certains Etats membres (12 novembre 1974, 34/74, Roquette) ; il ne réalise pas une protection supplémentaire des niveaux de prix communautaires mais vise seulement au maintien des prix uniques, fondement de l'organisation actuelle des marchés agricoles (17 mars 1976, 67 à 85/75, Lesieur Cotelle, précité). Son objectif est de parer aux difficultés que l'instabilité monétaire peut créer pour le bon fonctionnement des organisations communes de marché, plutôt que de protéger les intérêts individuels des opérateurs économiques, qui ne sauraient donc y voir une garantie contre les risques de modification des cours de change (14 mai 1975, 74/74, Comptoir national technique agricole, précité).

C'est la raison pour laquelle les montants compensatoires ne sont pas fondés sur les prix des marchandises effectivement payés, mais sur des montants de base fixés par la Commission de semaine en semaine : il ne s'agit pas en effet d'indemniser les importateurs ou exportateurs des Etats membres des conséquences de la perturbation du marché mondial des changes, de les mettre à l'abri des effets des variations de parité des monnaies nationales, mais de rendre possible le fonctionnement des organisations communes de marchés agricoles en dépit de ces variations (7 juillet 1976, 7/76, Société IRCA, précité).

94. — L'argumentation de la Cour est cependant de plus en plus contestable à mesure que le dérèglement du système monétaire international se poursuit : justifié en tant que remède à un déséquilibre provisoire (caractère souligné dans l'affaire 5/73), le système des montants compensatoires peut



difficilement continuer à être présenté comme une garantie de l'unité du marché dès lors qu'il conduit au fractionnement de la Communauté en sept zones monétaires. La Commission elle-même d'ailleurs reconnu ses inconvénients dans une proposition de règlement transmise au Conseil le 5 novembre 1976, et dans un plan de suppression en sept ans proposé aux Etats membres en octobre 1977 et renouvelé dans un rapport au Conseil du 13 février 1978. C'est évidemment là un moyen supplémentaire dont peuvent se prévaloir les opérateurs économiques, et dans l'affaire 29/77 (20 octobre 1977, Roquette, précité), la requérante au principal contestait précisément le système en s'appuyant sur la proposition de règlement de 1976, dans lequel la Commission lui reproche ses effets perturbateurs pour l'unité du marché agricole et les

distorsions de concurrence qu'il provoque. En l'espèce, la Cour a observé que la proposition de règlement avait en vue le danger que le système des montants compensatoires soit détourné de son but en raison du maintien de taux de change représentatifs inadéquats, de sorte que le moyen invoqué était sans pertinence puisqu'il n'était pas prétendu que tel était le cas du franc français à l'époque considérée. La Commission n'aurait donc pas critiqué le système en tant que tel, mais seulement son mauvais fonctionnement imputable à l'absence de modification des taux de change de certaines monnaies nationales. Il demeure cependant que les effets fâcheux des montants compensatoires sont de plus en plus évidents et reconnus par l'autorité communautaire elle-même, et devraient amener la Cour à réviser l'analyse qu'elle en fait.

FONDEMENTS JURIDIQUES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE TRAITÉ DE ROME

René-Christian
BERAUD (*)

*Conseiller juridique de la Commission
des Communautés européennes,
Avocat général auprès de la Cour d'Appel de Paris*

La politique européenne dans le domaine de l'environnement a fait opérer à la Communauté un indéniable saut qualitatif.

C'est d'ailleurs ce qui explique en partie les critiques qui, dès l'origine, mais également aujourd'hui encore, sont prodiguées à l'encontre des fondements juridiques de cette politique dans plusieurs Etats membres. Ainsi, lors d'un débat à la Chambre des Lords le 4 juillet dernier, il a été contesté que les Etats membres soient juridiquement habilités à transférer des pouvoirs à la Communauté sur le fondement des articles 100 et 235 du traité CEE pour mettre en œuvre par directives des mesures n'ayant pas, en elles-mêmes, un objectif de caractère économique.

En France, des juristes, tel le Professeur Jean Touscoz, mais aussi des hommes politiques comme le Président Edgar Faure, en République fédérale d'Allemagne, les Professeurs Eberhard Grabitz et Christoph Sasse, ont élaboré des projets de modification du traité CEE pour y inclure une politique de l'environnement. M. Spinelli lui-même, qui fut le premier responsable de cette politique au sein de la Commission, n'avait-il pas invoqué lui aussi la nécessité d'utiliser, le cas échéant, l'article 236, disposition à laquelle on doit avoir recours pour modifier le traité ? Si de telles réactions ont pu ainsi se faire jour, c'est que la réponse n'était pas, a priori, évidente, même si, dans certains projets, le recours à l'article 236 se justifiait en partie pour de tout autres motifs (1).

Notre propos — après une analyse des objections juridiques couramment avancées — tend à montrer que c'est à juste titre, et par conséquent dans le respect du traité CEE, que la politique de l'environnement a été — et continue d'être — mise en œuvre, en utilisant comme base juridique, des directives et des propositions de directives, spécialement les articles 100 et 235 (2).

(1) Cf. « Pour une politique européenne de l'Environnement » par Edgar Faure, publié par le Fonds européen de coopération. Cf. également Docteur Vygen, « Ergänzung des EWG Vertrages im Hinblick auf eine europäische Umweltpolitik Zeitung für Rechtspolitik », mars 1974.

(2) Cf. « Use by the European Community of its powers under the EEC Treaty for the harmonisation of Law », par George Close (European Law Review, décembre 1978), dont l'analyse juridique va dans le même sens.

(*) Les opinions exprimées dans cet article engagent la seule responsabilité de son auteur.



I. — Le législateur communautaire excéderait ses pouvoirs en utilisant, pour certaines directives, les articles 100 et 235 du traité CEE

1) Les tenants de cette thèse — développée notamment lors du débat visé plus haut dans sa forme la plus radicale (3) — font tout d'abord observer que l'harmonisation des législations au titre de l'article 100 du traité ne constitue pas un objectif en soi, mais seulement un des moyens d'action mentionnés à l'article 3 h) pour atteindre l'un des objets de la Communauté. Or, la mission de la Communauté qui est, conformément à l'article 2 « de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques, ...une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie... » ne peut être réalisée par des voies qui seraient laissées à la discrétion du législateur communautaire, mais seulement, est-il précisé au même article, « par l'établissement d'un *marché commun* et par le rapprochement progressif des *activités économiques* dans l'ensemble de la Communauté ».

2) De ces prémices qui, en effet, ne sont pas contestables, on croit pouvoir tirer la conclusion que le champ d'application du droit communautaire est limité au seul domaine économique et financier. Et on en déduit aussi que seules des actions de caractère économique peuvent être mises en œuvre au titre de l'article 235 et qu'il n'y a pas, à cet égard, de différence de nature entre les articles 100 et 235.

Dès lors, le considérant — que l'on retrouve dans certaines directives basées sur les articles 100 et 235 et qui est bien connu des juristes spécialisés — « considérant que la qualité de la vie et la protection du milieu naturel constituent un des objets de la Communauté » — ne saurait justifier en soi le recours à l'article 235, puisque la qualité de la vie et la protection du milieu naturel ne sont pas mentionnés à l'article 2 du traité comme étant des objets de la Communauté. Le traité devrait donc être amendé, si l'on entend y inclure de tels objectifs dont la nécessité de la prise en compte n'est certes pas niée mais qui, en droit, relève présentement des seuls Etats membres.

(3) Cf. toutefois en sens contraire Le Mémoire du « Law Reform Committee » de « The Law Society », novembre 1978.

3) On a encore fait valoir qu'en arrêtant des directives qui, par exemple, instaurent des normes communes d'émission de polluants dans le milieu aquatique, le législateur communautaire avait considéré à tort que l'application de normes nationales distinctes dans un ou plusieurs Etats membres, en provoquant des distorsions de concurrence, est de nature à affecter directement le fonctionnement du marché commun, justifiant ainsi le recours aux articles 100 et 235. Tout d'abord, en effet, les coûts résultant de l'application de normes nationales particulières n'affectent pas tous directement le fonctionnement du marché commun. Mais, en outre, d'autres facteurs influent sur les coûts de production, notamment les facteurs climatiques : or, il s'agit là de facteurs procurant aux entreprises des avantages naturels, sans pour autant constituer des distorsions de concurrence justiciables des articles 100 ou 235. Et si, de même, une entreprise, en raison de son implantation dans un secteur géographique donné, peut rejeter des polluants au-delà des limites prescrites sans danger pour l'environnement, pourquoi faudrait-il soumettre cette entreprise à des normes qui ne s'imposent qu'à celles qui sont implantées dans des secteurs pollués ?

En définitive, si l'on devait harmoniser l'ensemble des normes au motif qu'elles provoqueraient des distorsions de concurrence, il conviendrait alors d'harmoniser également toutes les taxes et impositions existant dans les Etats membres susceptibles de fausser la concurrence.

4) Observons enfin que cette « mise en accusation » du législateur communautaire ne va pas cependant jusqu'à contester le caractère évolutif du traité. Mais la prise en compte de la qualité de la vie et de la protection du milieu naturel ne saurait se situer qu'à l'extrême limite de l'évolution. Or, l'établissement du marché commun en serait encore à sa phase initiale : y intégrer dès maintenant de tels objectifs constituerait non une « évolution » mais une « révolution ».

II. — Les fondements juridiques de la politique communautaire de l'environnement

1) On pourrait, à ces objections, se contenter d'apporter une réponse plus politique que juridique : la politique commune de l'environnement a pris naissance au Sommet de Paris des 19-20 octobre 1972 où les chefs d'Etat et de Gouvernement

— y compris ceux du Danemark, d'Irlande et du Royaume-Uni — ont expressément déclaré qu'il convenait, pour sa mise en œuvre, de « recourir à toutes les dispositions du traité, y compris l'article 235 » qui laisse place au pouvoir d'appréciation et, par conséquent, à la volonté politique nécessaire pour mettre en œuvre cette disposition. Les juristes, cependant, ne sauraient se satisfaire de cette seule réponse.

2) Aussi bien, avant d'arrêter et de soumettre au Conseil le premier programme de la Communauté dans le domaine de l'environnement (4), la Commission se devait-elle d'entreprendre une analyse systématique des dispositions du traité susceptibles de doter les actions, que la Commission envisageait d'engager dans ce domaine, d'un indispensable fondement juridique.

C'est dire que, dès cette époque, les juristes devaient avoir à l'esprit les objections que nous venons d'évoquer, et qui, en définitive, se ramènent à une question essentielle : la prise en compte d'objectifs tels que la qualité de la vie et la protection du milieu naturel constituent-ils des objets du traité, une réponse négative entraînant la nécessité d'avoir recours à l'article 236 ?

3) La réponse à cette question nécessite que soit tout d'abord constaté le caractère évolutif du traité CEE, ce qui, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de Justice, n'est plus sérieusement contesté, sinon quant au rythme de l'évolution. Or, nous sommes en présence d'un traité-cadre, de caractère économique, dont l'interprétation doit nécessairement prendre en compte les données actuelles de l'économie, car c'est le propre de ce droit d'évoluer en fonction même de ces données, sous peine de ne plus rester aux prises avec elles et de se condamner à terme. A cet égard, les problèmes que pose l'environnement constituent précisément des données économiques dont l'importance s'est progressivement révélée à la suite du développement industriel, postérieurement à l'entrée en vigueur du traité. Dès lors, l'amélioration de la qualité de la vie et la protection du milieu naturel, résultant par exemple d'une lutte efficace contre les nuisances et de l'aménagement du cadre de vie, constituent désormais un aspect très important d'un « développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté » visé à l'article 2 du traité.

4) Cette constatation, toutefois, ne suffit pas à écarter l'argument selon lequel l'élaboration du droit communautaire serait limitée au domaine éco-

nomique et financier (5). On peut à cet égard faire une double réponse :

4.1. Le concept de « Marché commun » ne comporte pas seulement des aspects purement économiques. Si, par exemple, la politique sociale se situe, sans conteste, dans le domaine économique, l'article 119 du traité n'en pose pas moins le « principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail » qui se situe très au-delà de l'économie. Bien plus, le préambule du traité, qui mentionne en tout premier lieu la détermination des signataires d'« établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » introduit un concept qu'il est très difficile de rattacher à la seule économie.

4.2. Mais, en tout état de cause, et c'est là l'essentiel, les mesures instaurées ou envisagées dans le domaine de l'environnement, comportent normalement des conséquences économiques. Sans entrer dans l'analyse des différents types de mesures susceptibles de se présenter, car nous déborderions largement notre propos, on peut regrouper les directives en trois groupes :

— il peut s'agir en premier lieu d'imposer des *normes à des produits* pour limiter, par exemple, la pollution, telle la directive du Conseil tendant à limiter la teneur en plomb de l'essence (6). Nous sommes ici dans le domaine classique des entraves techniques aux échanges ;

— il peut s'agir aussi de l'instauration de *normes d'émissions* au-delà desquelles les rejets sont interdits. Dans ce cas également, de telles prescriptions alourdissent les coûts de production, les entreprises ayant l'obligation de s'adapter pour satisfaire à ces nouvelles normes ;

— il peut s'agir, enfin, de la technique des *objectifs de qualité* : les entreprises ont l'obligation de faire en sorte que le niveau de pollution ne compromette pas l'objectif établi, ce qui, ici encore, est de nature à alourdir les coûts.

Ces deux dernières techniques sont utilisées dans la directive du Conseil visant à la réduction de la pollution par les substances dangereuses dans le milieu aquatique de la Communauté (7).

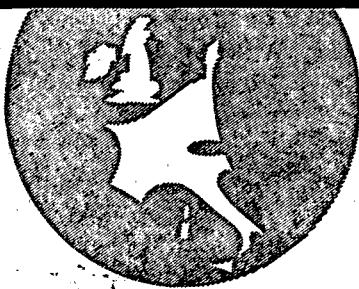
Dans tous les cas, l'existence de normes nationales divergentes plus ou moins sévères a un effet sur les coûts de production, ce qui justifie le recours à l'article 100.

(5) Cf. supra I, 2.

(6) Directive du Conseil du 29 juin 1978, JOCE n° L 197 du 22 juillet 1978, p. 19.

(7) Directive du Conseil du 4 mai 1976, JOCE n° L 129 du 18 mai 1976.

(4) JOCE n° C 112 du 20 décembre 1973, p. 1.



Au reste, les études faites à ce jour dans les Etats membres sur l'analyse des coûts des mesures de contrôle de la pollution montrent bien que ces coûts, suivant les secteurs, s'échelonnent de 1 à 25 %. Or, il n'est pas contestable qu'une différence, même très limitée, dans le prix de revient d'un produit, affecte sa compétitivité et a, dès lors, une incidence sur les conditions de concurrence comme sur les échanges et par conséquent sur le Marché commun.

5) Il reste encore à examiner l'argumentation selon laquelle le législateur communautaire ne serait habilité à intervenir que si les mesures de protection de l'environnement comportent une incidence *directe* sur le Marché commun, faute de quoi on verrait mal pourquoi il ne conviendrait pas d'harmoniser également toutes les taxes et impositions, de même que les salaires qui sont susceptibles d'influer sur les coûts de production (8).

Cette objection ne saurait non plus être retenue. D'abord, la démonstration d'une incidence directe nécessite que l'on puisse établir un critère précis entre les notions d'effet direct et indirect. En outre, l'article 235, qui n'exige pas une telle incidence directe, pourrait toujours être utilisé en lieu et place de l'article 100. Enfin, ce qu'il est important d'apprécier pour justifier les recours aux articles 100 et 235, c'est bien plutôt son intensité, son impact sur le Marché commun, que son incidence directe ou indirecte (9).

6) Ce qu'il convient, par contre, de distinguer, ce sont les facteurs « naturels » des facteurs « artificiels », car c'est cette distinction entre ces deux catégories de facteurs qui, à cet égard, détermine le recours aux articles 100 et 235.

Certes, les facteurs « naturels », c'est-à-dire les conditions climatiques et géographiques, peuvent influencer positivement ou négativement sur les coûts de production. Ce type de facteur, toutefois, ne relève manifestement pas de l'harmonisation des législations mais du seul choix des entreprises qui doivent en tenir compte pour décider d'une implantation ou d'un transfert, ce qui n'exclut pas pour autant que les pouvoirs publics puissent orienter de tels choix par une politique d'incitations, également concevable au niveau communautaire. A ces facteurs « naturels », s'opposent les facteurs « artificiels » tels que taxes, impositions, protection de l'environnement. De cette catégorie relèvent également les facteurs qui influent sur les

coûts salariaux, comme, par exemple, les régimes de sécurité sociale. La prise en compte de l'ensemble de ces « facteurs artificiels », et notamment de la protection de l'environnement, donne certes au concept de « Marché commun » un contenu qu'il était, au stade actuel de son développement, indispensable d'affiner : ainsi, lors de l'entrée en vigueur du traité, le concept visait au premier chef le désarmement douanier classique : droits de douane, restrictions quantitatives, taxes d'effet équivalent. Mais, très vite, la nécessité s'est fait sentir d'approfondir la notion de mesure d'effet équivalent, sous peine de voir remplacer les obstacles aux échanges traditionnels par des mesures de plus en plus sophistiquées de nature à recloisonner le marché. De même, le concept de « Marché commun » ne saurait désormais exclure, par une sorte de réaction en chaîne, la protection de l'environnement dont la nécessité a pour origine le développement industriel sans précédent qu'a rendu possible la réalisation de l'union douanière.

Les observations qui précèdent montrent, nous semble-t-il, sans conteste, que le législateur communautaire n'excède nullement ses pouvoirs en ayant recours aux articles 100 et 235 pour mettre en œuvre une politique de l'environnement prenant en compte la qualité de la vie et la protection du milieu naturel. Si, en définitive, un « choix audacieux » a été fait à cet égard, l'audace est tout au plus politique, elle n'est nullement juridique.

Cette nouvelle dimension donnée au traité se trouve d'ailleurs confortée par la jurisprudence de la Cour de Justice sur les droits fondamentaux, concept cependant fort éloigné de celui de Marché commun, au sens que lui donnent ceux qui contestent juridiquement cette évolution (10). Elle l'est également par deux arrêts récents où sont pris en compte par la Cour, au niveau communautaire, la protection du milieu et la préservation des ressources naturelles (11).

Le droit de l'environnement, tel qu'il est mis en œuvre, fait désormais certainement partie intégrante de l'acquis communautaire et s'impose, dès lors, non seulement aux Etats membres, mais aussi aux pays candidats qui, en ratifiant le traité d'adhésion, auront, par-là même, accepté également le droit dérivé et ses développements jurisprudentiels.

(8) Cf. supra I, 3.

(9) Cf. D^r C. D. Ehlermann, annexe au 22^e rapport du Comité restreint de la Chambre des Lords sur les Communautés européennes relatif au rapprochement des législations au titre de l'article 100 CEE.

(10) CJCE, Affaires 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft mbH), Recueil 1970, p. 1125 et 29/69 (Stauder), Recueil 1969, p. 419.

(11) CJCE, Affaires jointes 3-4-6/76 (Kramer) et 6/77 (Commission des Communautés européennes c/Irlande), Recueil 1976, p. 1279 et 1978, p. 417.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. - Nominations

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Lors de sa session des 20-21 novembre 1978, le Conseil a nommé, à compter du 1^{er} janvier 1979, M. Jean-Albert Dinkespil, Directeur général de la Direction générale D (Science, Technologie, Energie) du Secrétariat général du Conseil des Communautés européennes.

M. Dinkespil remplace M. André Zipcy qui prend sa retraite.

COMITÉ DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Lors de sa session des 20-21 novembre 1978, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, M. Patrick Kearney, Assistant Principal Officer, Department of Labour, comme membre suppléant du Comité du Fonds social européen en remplacement de M. J. Stapleton, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 avril 1980.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Lors de sa session des 20-21 novembre 1978, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement britannique, M. William-Joseph Sloane, Senior Assistant Secretary, Ministry of Health and Social Services, comme membre suppléant du Comité consultatif pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants en remplacement de M. C. G. Oakes, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 7 février 1979.

Lors de sa session des 23-24 novembre 1978, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Serge Darmon, Administrateur civil au Bureau des Conventions internationales, comme membre suppléant du Comité consultatif pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants en remplacement de M. Donat Decisier, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 7 février 1979.

COMITÉ CONSULTATIF POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Lors de sa session des 20-21 novembre 1978, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand, M. Wolfgang Hempel, Referent im Ressort Bildung beim Bundesvorstand der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft, comme membre suppléant du Comité consultatif pour la formation professionnelle en remplacement de D^r H. Nierhaus, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 15 octobre 1980.

MALTE

Le 21 novembre 1978, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. l'Ambassadeur Paul Farrugia, désigné par le Gouvernement de la République de Malte, comme Délégué permanent auprès de la Communauté économique européenne et comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté européenne.



du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. M. l'Ambassadeur Josef von Ferenczy.

PAKISTAN

Le 24 novembre 1978, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. M. l'Ambassadeur V. A. Jafarey, désigné par le Gouvernement de la République Islamique du Pakistan, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de Charbon et de l'Acier, et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. M. l'Ambassadeur Qamar ul Islam.

II. - Activités communautaires

CONSEIL EUROPÉEN, BRUXELLES, 4-5-DÉCEMBRE 1978

Résolution du Conseil européen du 5 décembre 1978 concernant l'instauration du Système Monétaire Européen (SME) et les questions connexes

A. LE SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN

1. Introduction

1.1. A Brème, les discussions ont porté sur un « système visant à établir une coopération monétaire plus étroite aboutissant à une zone de stabilité en Europe ». Nous avons considéré que l'établissement d'une telle zone constituait « un objectif hautement souhaitable » et nous avons envisagé « un système durable et efficace ».

1.2. A présent, après avoir procédé à un examen attentif des travaux préparatoires effectués par le Conseil et d'autres organismes communautaires, nous sommes convenus de ce qui suit : un système monétaire européen (SME) sera instauré à compter du 1^{er} janvier 1979.

1.3. Nous sommes fermement résolus à assurer au SME une réussite durable en adoptant des politiques qui permettent de réaliser une meilleure stabilité à l'intérieur comme à l'extérieur tant pour les pays déficitaires que pour les pays excédentaires.

1.4. Les chapitres ci-après traitent essentiellement de la phase initiale du SME.

Nous restons fermement déterminés à consolider, deux ans au plus tard après la mise en place du système, les dispositions et les procédures ainsi établies afin d'en faire un système définitif. Ce système conduira à la création du Fonds monétaire européen, tel qu'il était prévu dans les conclusions de la session du Conseil européen tenu à Brème les 6 et 7 juillet 1978, et impliquera l'utilisation intégrale de l'Ecu en tant qu'avoir de réserve et instrument de règlement. Il aura pour fondement des actes législatifs appropriés pris tant au niveau communautaire qu'au niveau national.

2. L'Ecu et ses diverses fonctions

2.1. Une Unité Monétaire Européenne (Ecu) constituera l'élément central du SME. Dans la première phase du système, la valeur et la composition de l'Ecu coïncideront avec la valeur de l'UCE.

2.2. L'Ecu sera utilisé :

- a) en tant que dénominateur (numéraire) dans le mécanisme de taux de change ;
- b) en tant que base pour l'établissement d'un indicateur de divergence ;
- c) en tant que dénominateur pour les opérations entrant dans le cadre tant du mécanisme d'intervention que du mécanisme de crédit ;
- d) en tant que moyen de règlement entre les autorités monétaires de la Communauté européenne.

2.3. Les poids des monnaies entrant dans la composition de l'Ecu feront l'objet d'un réexamen et, au besoin, d'une révision dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du système et par la suite tous les cinq ans ou, sur demande, si le poids de l'une quelconque des monnaies a varié de 25 %.

Les révisions doivent être mutuellement acceptées ; elles n'auront pas pour effet, en tant que telles, de modifier la valeur externe de l'Ecu. Elles seront effectuées compte tenu des critères économiques sous-jacents.

3. Le taux de change et le mécanisme d'intervention

3.1. Chaque monnaie aura un taux pivot rattaché à l'Ecu. Ces taux pivots serviront à déterminer une grille de taux de change bilatéraux.

De part et d'autre de ces taux pivots seront fixées des marges de fluctuation de $\pm 2,25$ %. Les Etats membres de la CEE dont les monnaies flottent actuellement pourront, dans la première phase du SME, opter pour des marges plus importantes pouvant aller jusqu'à ± 6 % ; ces marges devraient être progressivement réduites dès que les conditions économiques le permettront.

Un Etat membre qui ne participe pas au mécanisme de taux de change au cours de la première phase peut y participer à une date ultérieure.

3.2. Les ajustements de taux pivots seront effectués sous réserve d'accord mutuel dans le cadre d'une procédure commune à laquelle tous les pays participant au mécanisme de taux de change ainsi que la Commission seront parties prenantes. Les décisions importantes concernant la politique de taux de change feront l'objet de consultations réciproques dans le cadre de la Communauté entre pays participants et tout pays ne participant pas au système.

3.3. En principe, les interventions seront effectuées dans les monnaies participantes.

3.4. L'intervention dans les monnaies participantes est obligatoire lorsque les points d'intervention définis par les marges de fluctuation sont atteints.

3.5. Une formule de panier Ecu sera utilisée comme indicateur pour détecter les divergences entre monnaies communautaires. Un « seuil de divergence » sera fixé pour chaque monnaie à 75 % de l'écart maximum de divergence. Ce seuil sera calculé de manière à éliminer l'incidence des poids sur la probabilité d'atteindre le seuil.

3.6. Lorsqu'une monnaie franchit son « seuil de divergence », il en résulte une présomption selon laquelle les autorités concernées corrigeront cette situation en prenant des mesures adéquates, à savoir :

- a) des interventions diversifiées ;
- b) des mesures de politique monétaire intérieure ;
- c) des modifications des taux pivots ;
- d) d'autres mesures de politique économique.

Au cas où de telles mesures ne seraient pas prises du fait de circonstances spéciales, les raisons doivent en être données aux autres autorités, notamment au cours de la « concertation entre banques centrales ».

Des consultations auront alors lieu, en cas de besoin, dans les instances communautaires appropriées, y compris le Conseil des ministres.

A l'issue d'un délai de six mois, ces dispositions doivent être réexaminées à la lumière de l'expérience acquise. Les questions relatives aux disparités qui auraient été constituées par des pays créditeurs ou débiteurs dont les monnaies divergent feront alors également l'objet d'un examen.

3.7. Des facilités de crédit à très court terme d'un volume illimité seront consenties. Les règlements seront effectués à 45 jours à compter de la fin du mois d'intervention, avec possibilité de renouveler le financement pour une durée de trois mois supplémentaires, à concurrence des quotes-parts débitrices dans le soutien monétaire à court terme.

3.8. Afin de disposer de moyens de règlements, un avoir initial en Ecus serait fourni par la FECOM en contrepartie de la remise de 20 % des avoirs en or et de 20 % des réserves en dollars actuellement détenus par les banques centrales.

Cette opération revêtirait la forme de crédits croisés renouvelables d'un montant fixé. Au moyen d'un examen périodique et de la mise en œuvre d'une procédure appropriée, il sera garanti que chaque banque centrale maintiendra au moins 20 % de ces réserves en dépôt auprès du FECOM. Un Etat membre qui ne participe pas au mécanisme de taux de change peut participer à cette opération initiale aux conditions indiquées ci-dessus.

4. Les mécanismes de crédit

4.1. Les mécanismes de crédit seront maintenus, assortis de leurs règles actuelles d'application, au cours de la phase initiale de fonctionnement du SME. Ils seront réunis en un Fonds unique lors de la phase finale du SME.

4.2. Le montant des facilités de crédit sera porté à un volume de 25 milliards d'Ecus effectivement disponibles. Ce volume sera réparti comme suit :

- soutien monétaire à court terme = 14 milliards d'Ecus ;
- concours financier à moyen terme = 11 milliards d'Ecus.

4.3. La durée du soutien monétaire à court terme sera prorogée de trois mois supplémentaires aux mêmes conditions que dans le cas de la première prorogation.

4.4. L'augmentation du concours financier à moyen terme interviendra d'ici le 30 juin 1979. Dans l'intervalle, les pays ne disposant pas encore d'une législation nationale adéquate rendront disponible la majoration de leur quote-part à moyen terme par un accord intérimaire de financement entre les banques centrales concernées.

5. Pays tiers et organisations internationales

5.1. La durabilité du SME et les incidences qu'il aura sur le plan international exigent que soient coordonnées les politiques des taux de change pratiquées à l'égard des pays tiers et qu'il soit procédé, dans toute la mesure du possible, à une concertation avec les autorités monétaires de ces pays.

5.2. Les pays européens ayant des liens économiques et financiers particulièrement étroits avec les Communautés européennes peuvent participer au système des taux de change et au mécanisme d'intervention. La participation sera fondée sur des accords entre banques centrales et ces accords seront communiqués au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

5.3. Le SME est et restera entièrement compatible avec les articles pertinents de l'accord relatif au FMI.

6. Suite de la procédure

6.1. Pour mettre en œuvre les décisions prises dans le cadre du chapitre A, le Conseil européen invite le Conseil à se pencher et statuer, le 18 décembre 1978, sur les propositions suivantes de la Commission :

a) règlement du Conseil modifiant l'unité de compte utilisée par le Fonds européen de coopération monétaire, introduisant l'Ecu dans les opérations du FECOM et définissant sa composition ;

b) règlement du Conseil autorisant le FECOM à recevoir des réserves monétaires et à remettre des Ecus aux autorités monétaires des Etats membres qui peuvent les utiliser comme moyen de règlement ;

c) règlement du Conseil concernant l'incidence du système monétaire européen sur la politique agricole commune. Le Conseil européen estime que l'instauration du SME ne doit pas entraîner d'elle-même de modifications de la situation existant avant le 1^{er} janvier 1979 en ce qui concerne l'expression en monnaies nationales des prix agricoles, des montants compensatoires et de tous autres montants fixés aux fins de la politique agricole commune.

Le Conseil européen souligne l'importance qui s'attache à ce que soit désormais évitée la création de MCM durables et à ce que soient progressivement réduits les MCM existants afin de rétablir l'unité des prix agricoles communs, tout en tenant dûment compte de la politique en matière de prix.

6.2. Le Conseil européen demande à la Commission de présenter en temps utile une proposition visant à modifier la décision du Conseil du 22 mars 1971 portant mise en place d'un mécanisme de concours financier à moyen terme afin de permettre au Conseil des ministres de l'Economie et des Finances de statuer sur cette proposition lors de sa session du 18 décembre 1978.

6.3. Le Conseil européen demande aux banques centrales des Etats membres :

— de modifier leur accord du 10 avril 1972 sur la réduction des marges de fluctuation entre les monnaies des Etats membres conformément aux règles exposées ci-dessus (voir point 3).

6.4. Le Conseil européen demande aux banques centrales des Etats membres de modifier comme ci-après les règles du soutien monétaire à court terme, au plus tard le 1^{er} janvier 1979 :

a) le total des quote-parts débitrices disponibles pour les tirages par les banques centrales des Etats membres sera porté à un montant global de 7,9 milliards d'Ecus ;

b) le total des quote-parts créditrices rendues disponibles par les banques centrales des Etats membres pour le financement des quote-parts débitrices sera porté à un montant global de 15,8 milliards d'Ecus ;

c) le total du montant créditeur supplémentaire, de même que le total du montant débiteur supplémentaire, ne peut excéder 8,8 milliards d'Ecus ;

d) la durée du crédit disponible au titre du soutien monétaire à court terme élargi peut être prorogée deux fois pour une période de 3 mois.

B. MESURES DESTINÉES A RENFORCER LES ECONOMIES DES ETATS MEMBRES MOINS PROSPERES QUI PARTICIPENT AU SYSTEME MONETAIRE EUROPEEN

1. Nous soulignons le fait que, dans le cadre d'une vaste stratégie visant à améliorer les perspectives de développement économique et fondée sur une symétrie des droits et des obligations de tous les participants,



la préoccupation principale devrait consister à renforcer la convergence des politiques économiques en vue d'atteindre une plus grande stabilité. Nous invitons le Conseil (ministres de l'Economie et des Finances) à renforcer ses procédures de coordination afin d'obtenir une meilleure convergence dans ce domaine.

2. Nous sommes conscients du fait qu'il ne sera pas aisé d'assurer la convergence des politiques et des réalisations économiques. Aussi importe-t-il que des mesures soient prises afin de renforcer le potentiel économique des pays moins prospères de la Communauté. C'est là une tâche qui incombe en premier lieu aux Etats membres concernés, les mesures prises au niveau de la Communauté pouvant et devant jouer à cet égard un rôle de soutien.

3. Le Conseil européen convient que, dans le cadre du système monétaire européen, les mesures ci-après seront prises au niveau de la Communauté en faveur des Etats membres moins prospères qui participent effectivement et entièrement aux mécanismes de change et d'intervention.

3.1. Le Conseil européen invite les Institutions de la Communauté et la Banque européenne d'investissements à mettre à la disposition de ces pays pour une période de 5 ans des prêts à concurrence de 1 000 millions d'UCE par an à des conditions spéciales en utilisant, dans le cas des Institutions de la Communauté le nouvel instrument financier.

3.2. Le Conseil européen invite la Commission à soumettre une proposition en vue d'octroyer des bonifications d'intérêt de 3 % pour ces prêts, et ce selon les modalités suivantes : le coût total de cette mesure, divisé en tranches annuelles de 200 millions d'UCE chacune, ne doit pas excéder 1 000 millions d'UCE pour une période de 5 ans.

3.3. Tout Etat membre moins prospère qui par la suite participerait effectivement et entièrement aux mécanismes, aurait le droit de bénéficier de cette facilité dans le cadre des limites financières indiquées ci-dessus. Les Etats membres ne participant pas effectivement et entièrement aux mécanismes ne contribueront pas au financement du système.

3.4. Les Fonds ainsi mis à disposition devront être affectés au financement de projets et de programmes d'infrastructure sélectionnés, étant entendu qu'il conviendra d'éviter toute distorsion directe ou indirecte de la position concurrentielle d'industries déterminées dans les Etats membres.

3.5. Le Conseil européen invite le Conseil (ministres de l'Economie et des Finances) à prendre une décision sur les propositions précitées dans les délais permettant aux mesures pertinentes de prendre effet au plus tard le 1^{er} avril 1979. Il sera procédé à un réexamen de la phase initiale de fonctionnement du SME.

4. Le Conseil européen invite la Commission à étudier la relation existant entre une convergence accrue des réalisations économiques des Etats membres et l'utilisation des instruments communautaires, notamment des Fonds visant à réduire les déséquilibres structurels. Les résultats de ces études feront l'objet d'un examen lors du prochain Conseil européen.

MANDAT DU « COMITÉ DES SAGES »

Conformément à la proposition faite par le Président de la République française, le Conseil européen est convenu de faire appel à des personnalités particulièrement informées des affaires européennes pour engager une réflexion à ce sujet.

Le Comité ainsi constitué comprend les personnalités suivantes :

— MM. Barend Blesheuvél, Edmond Dell, Robert Marjolin.

Le Conseil européen invite le Comité à réfléchir aux adaptations des mécanismes et des procédures des Institutions qui sont nécessaires pour assurer, sur la base et dans le respect des Traités, y compris leurs systèmes institutionnels, le fonctionnement harmonieux des Communautés et les progrès dans la voie de l'Union européenne. Il souligne l'intérêt qu'il attache à pouvoir disposer à cet égard de propositions concrètes, susceptibles d'être rapidement mises en œuvre et qui tiennent compte de l'expérience acquise ainsi que de la perspective de l'élargissement de la Communauté à douze Etats membres.

Le Conseil européen prie le Comité de lui faire part de ses conclusions lors de sa session d'octobre 1979.

SÉCURITÉ EN MER

Lors de sa session du 23 novembre 1978, le Conseil a approuvé une série de mesures visant à améliorer la sécurité en mer, notamment à la lumière des accidents graves survenus récemment à proximité des côtes des Etats membres de la Communauté.

En premier lieu, le Conseil a marqué son accord sur la recommandation concernant la ratification de la Convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, encourageant ainsi les Etats membres à signer cette Convention avant le 1^{er} avril 1979 et à la ratifier avant le 31 décembre 1980.

En second lieu, le Conseil a marqué son accord sur la directive relative au pilotage des navires par les pilotes hauturiers opérant dans la Mer du Nord et dans la Manche. Cette directive vise à élever les qualifications des pilotes hauturiers opérant dans la Mer du Nord et dans la Manche et à promouvoir l'emploi de ces pilotes à bord des navires battant pavillon des Etats de la Communauté.

Dans ce même contexte, le Conseil est convenu d'encourager, par une action parallèle au sein de l'Organisation Intergouvernementale Consultative de la Navigation Maritime (OMCI), l'emploi de ces pilotes à bord des navires battant pavillon d'un pays tiers.

Troisièmement, le Conseil a marqué son accord sur la directive relative aux conditions minimales exigées pour certains bateaux-citernes entrant dans les ports maritimes de la Communauté ou en sortant.

Les dispositions de cette directive prévoient que tous les bateaux-citernes de plus de 1 600 tonnes de jauge brute en route vers ou en provenance des ports de la Communauté doivent :

- s'annoncer aux autorités compétentes de l'Etat du port ;
- remplir une liste de contrôle ;
- utiliser les services fournis par les stations radar et radio et,
- signaler tout incident pouvant affecter la sécurité en mer.

En outre, elles prévoient que, si un Etat membre apprend qu'il existe des menaces pour une zone maritime donnée, il en avertira aussitôt que possible les autres Etats membres concernés.

En conclusion, le Conseil a adopté une déclaration au sujet du memorandum d'entente du 2 mars 1978 (memorandum de La Haye) entre certaines autorités maritimes sur le maintien des normes à bord des navires de commerce.

Ce mémorandum, qui est un accord administratif conclu entre autorités maritimes, prévoit des procédures uniformes et concertées de contrôle dans les ports des pays participants, applicables à tous les navires quel que soit leur pavillon, ainsi que des échanges d'information entre autorités maritimes, afin de garantir, par des remèdes appropriés aux manquements éventuels, qu'à bord des navires faisant escale dans ces ports n'existe aucune condition qui soit nettement dangereuse pour la sécurité du navire ou la santé de l'équipage.

En ce moment six Etats membres — la Belgique, le Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni — participent au mémorandum de La Haye, et le Conseil s'est félicité du fait que l'Irlande et l'Italie ont annoncé leur intention d'y participer prochainement.

Le Conseil et la Commission ont estimé en outre qu'il est nécessaire d'harmoniser, sur le plan communautaire, les contrôles effectués à bord des navires par les autorités compétentes des Etats membres en vue de garantir l'application effective des Conventions internationales en matière de sécurité du trafic maritime et de prévention de la pollution.

Dans ce contexte, le Conseil a confirmé son intention d'examiner sans délai la proposition de la Commission tendant à rendre obligatoires les procédures de contrôle des navires ayant fait l'objet de résolutions de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, de telle manière qu'une décision puisse être prise à ce sujet le plus rapidement possible.

Lorsque les Etats ACP auront également, dans le cadre du Conseil des ministres ACP-CEE, marqué l'accord sur le projet de décision, et après que la Dominique ait déposé son acte d'accession, ce pays accèdera en tant que 56^e Etat à la Convention de Lomé.

Pour que la Dominique ne perde pas certains avantages, notamment d'ordre financier, dont elle jouit au titre de l'association à la Communauté des pays et territoires d'outre-mer, le Conseil a également marqué son accord sur une décision relative à l'application provisoire à la Dominique, après son accession à l'indépendance, du régime prévu par la décision 76/568/CEE relative à cette association.

PROTOCOLE FINANCIER CEE/CHYPRE

Le 30 novembre 1978, M. Titos Phanos, Ambassadeur, Délégué Permanent de la République de Chypre auprès de la Communauté économique européenne, et M. Jean Doumont, Directeur Général des Relations extérieures et des Relations avec les Etats Associés du Secrétariat Général du Conseil des Communautés européennes, ont procédé, au Secrétariat Général du Conseil des Communautés européennes, à l'échange des instruments de notification de l'accomplissement des procédures internes nécessaires à l'entrée en vigueur du protocole financier signé entre la Communauté économique européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Chypre, d'autre part, le 15 septembre 1977.

Dans ces conditions, le Protocole financier entrera en vigueur conformément à son article 18, le 1^{er} janvier 1979.

PAYS MÉDITERRANÉENS

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 23-24 novembre 1978, le règlement concernant la conclusion du protocole financier entre la Communauté économique européenne et la République de Chypre.

Le Conseil a également arrêté les règlements concernant un certain nombre de contingents tarifaires ou plafonds pour certains produits originaires de divers pays du bassin méditerranéen pour l'année 1979 : **Malte** : produits textiles ; **Espagne** : produits pétroliers, tissus de coton, figues et raisins secs ; **Chypre** : produits textiles, piments ou poivrons doux, raisins secs ; **Turquie** : noix fraîches ou sèches ; **Israël** : pulpes d'abricots, produits industriels ; **Algérie** : produits pétroliers et liège ; **Maroc et Tunisie** : produits pétroliers et liège, pulpes d'abricots, conserves de sardines ; **Egypte, Liban, Jordanie et Syrie** : produits pétroliers, engrais et textiles.

III. — Relations extérieures

ACCESSION DE LA DOMINIQUE A LA CONVENTION DE LOMÉ

Lors de sa session des 20-21 novembre 1978, le Conseil a marqué l'accord de la Communauté économique européenne sur un projet de décision du Conseil des ministres ACP-CEE portant approbation de l'accession à la Convention ACP-CEE de Lomé, de la Dominique — ancien territoire britannique devenu indépendant le 3 novembre 1978.



BIBLIOGRAPHIE

Marc MAINDRAULT

Christian STOFFAËS, *La Grande menace industrielle*, Collection Perspectives de l'économie, Paris, Calmann-Lévy, 1978, 288 pages.

Voilà indéniablement un livre très important dont on peut dire que l'effet transcendera les ans ! On dit qu'il constitue le livre de chevet de nos gouvernants. Puisse-t-il l'être en effet !

Face à la crise actuelle, c'est-à-dire en fait vis-à-vis de l'émergence du Tiers Monde comme concurrent menaçant sur les marchés internationaux de certains produits, que peut faire la France ? C'est à cette interrogation centrale que s'efforce de répondre Christian Stoffaës en analysant, avec une masse d'informations chiffrées colossale, tout l'arsenal possible des stratégies « défensives » et « offensives ».

Cependant, l'auteur rejette la tentation d'une transposition hâtive des modèles allemands et japonais, tout en posant néanmoins les bases d'une politique industrielle originale s'inspirant des expériences de spécialisation internationale réussies par certains pays et devant nous permettre de relever le grand défi posé à notre pays.

Aussi bien, le livre de Christian Stoffaës s'ordonne-t-il très logiquement en trois grandes parties : défis, stratégies et enfin politiques.

Au titre des défis figure bien entendu l'émergence du Tiers Monde. Mais le mérite propre de l'auteur est de dresser une typologie économique de groupes de pays en développement dotés de leurs stratégies propres d'industrialisation. Par ailleurs, et dans cette optique même, Christian Stoffaës développe longuement le déferlement du textile.

Cependant, dans la bataille pour le marché mondial, l'influence des firmes plurinationales est de plus en plus prépondérante : en réalité, elle concrétise en cette fin du vingtième siècle la montée des oligopoles ainsi qu'en témoigne le cas de l'automobile. A ce jeu-là, l'industrie française est littéralement prise en tenaille. En effet, si sa révolution industrielle s'est faite brillamment, elle a été trop tardive, cependant que, pour tout aggraver, sa spécialisation internationale est peu favorable. Ch. Stoffaës montre à cet égard les faiblesses structurelles de l'industrie française, que ce soit au niveau des facteurs de production des matières premières, de la main-d'œuvre industrielle ou encore de l'utilisation du capital et du financement.

Dans cet environnement que faire ? Quelles peuvent être les stratégies de réponses ? En vérité, hors de l'information et de la structuration du marché mondial, du consensus industriel propre à l'Allemagne et au Japon, point de salut !

Au rebours, toute stratégie défensive se voit affectée d'un cercle vicieux. Mais l'espoir peut naître aussi de la coopération internationale, à la condi-

tion que cette dernière concoure à la mise en œuvre du libéralisme organisé, soit, concrètement, à la régulation des monopoles mondiaux et à la réduction coordonnée des surcapacités. Mais encore ! Quelle stratégie pour la France ? Toute la troisième partie, intitulée « Politique », y répond. Une chose est certaine pour l'auteur : la voie choisie par la France doit être avant tout spécifique. Il convient de donner libre cours à une organisation offensive du marché, de donner la priorité à l'industrie, tout en pratiquant à l'égard des secteurs sensibles une politique sélective rénovée en se fondant sur des critères adéquats : demande, compétitivité, qualification de la main-d'œuvre et cycle de produit.

Par ailleurs, il s'impose de pousser les feux vers une politique d'intervention contractuelle en dynamisant une fois pour toutes les secteurs porteurs, en assurant et en accélérant une conversion des secteurs en déclin, en mettant enfin en œuvre une planification rénovée.

Rédigé avec une grande clarté — qui n'exclut cependant pas la hâte par moments —, riche d'informations de premier plan émanant le plus souvent des hautes sphères de l'administration française, le livre de Ch. Stoffaës fera date. C'est pourquoi nous regretterons d'autant plus un certain manque de recul vis-à-vis de la doctrine gouvernementale française du moment.

Bernard BOBE et Pierre LLAU, *Fiscalité et choix économiques*, Collection « Perspectives de l'économie », série Economie contemporaine, Paris, Editions Calmann-Lévy, 1978, 288 pages.

La France dispose-t-elle d'un système fiscal bien adapté à son développement économique et social ? Aucune réponse univoque à cette question n'est, en réalité, possible car ceci dépend des options de politique économique que l'on retient a priori.

Cette idée directrice — très judicieuse — est à la base même du plan et de la thèse développée par le livre. En effet, les professeurs Llau et Bobe examinent successivement la fiscalité française du point de vue de la régulation conjoncturelle, de la croissance économique et de l'équité dans la distribution des revenus.

Les auteurs n'ont cure de céler leur parti pris politique : celui de fiscalistes — certes modérés — mais défendant l'idée que la fiscalité doit être mise au service du plan.

Leurs conclusions sont d'ailleurs fort nettes sur ce point : il convient, selon eux, d'avancer et de réaliser des propositions d'essence « réformatrice », sans remettre en cause l'ordonnancement général des structures fiscales actuelles. Au total, cette

optique ainsi que la valeur des connaissances fiscales des auteurs donnent une synthèse fiscale solide, nuancée, mais non dépourvue de pertinence quant à l'analyse effectuée et aux propositions suggérées.

Des conclusions fort nettes se dégagent de la lecture de ce livre : la fiscalité française est dépourvue de l'efficacité qu'il conviendrait. En effet, qu'il s'agisse de la TVA ou de la taxation conjoncturelle, la fiscalité française présente une aptitude plus grande à la régulation des fluctuations que l'imposition sur le revenu n'est propre quant à elle à la redistribution équitable des revenus individuels. En revanche, depuis 1960, la fiscalité a eu une influence sérieuse sur l'économie française : en effet, l'orientation de l'impôt sur les sociétés a été d'opérer une brutale substitution du travail au capital.

Ainsi, sur tous les problèmes cruciaux de notre société actuelle (comportement des agents économiques face à la fiscalité, équité du système fiscal, expériences de stabilisation fiscale, impôt, planification et croissance française) les auteurs apportent des éléments chiffrés, mais aussi une argumentation de tout premier choix.

Serge DEMEURAN, *Comment vivre entre Européens : tourisme, affaires, séjours*, Paris, 1978, Editions du Centurion, 95 pages.

Le préalable indispensable à toute construction européenne n'est-il pas de faire des Européens ? A cet égard, ce petit opuscule — fort amusant — s'adresse à ceux qui, voyageant plus ou moins longuement en Europe hors de leur pays natal, sont précisément dans la meilleure situation pour tenter l'aventure de l'europanisation.

Après un premier chapitre, consacré à la chasse aux préjugés qui sévissent dans chacun des pays d'Europe, l'auteur examine trois cas :

— brefs séjours de vacances ayant pour objet le loisir ;

— voyages d'affaires ;

— et, enfin, séjours de plusieurs mois et/ou de plusieurs années impliquant un changement de résidence

En suggérant dans chaque hypothèse des solutions très concrètes, sur un ton enjoué, l'auteur nous donne une image, certes légère, mais réelle de l'Europe des peuples.

Michel GODET et Olivier RUYSSSEN, *Les échanges internationaux*, Paris, 1978, PUF, 126 pages.

La nature, la structure et les conditions de l'échange international sont au centre des enjeux



du nouvel économique international. Cependant, l'analyse de ces questions est, à l'heure actuelle, beaucoup trop dispersée.

Aussi bien, cet excellent ouvrage vient à son heure. Sa première partie retrace les principales mutations de l'économie mondiale qui ont affecté l'évolution des échanges et conduit les pays du Tiers Monde à réclamer un nouvel ordre économique mondial. Puis, sont rappelées les principales tendances et caractéristiques d'évolution du commerce international ainsi que les ruptures intervenues depuis 1973. Enfin, le point est fait sur les grandes négociations en cours entre les pays développés et le Tiers Monde concernant les matières premières, l'industrialisation, le transfert de technologie, la spécialisation internationale et le domaine monétaire. En dernier lieu les deuxième et troisième parties sont respectivement consacrées au bilan des échanges internationaux et aux enjeux du Nouvel Ordre Economique Mondial.

Il convient de noter que cet ouvrage contient — entre autres — deux excellents dossiers sur le marché des matières premières et la controverse sur les termes de l'échange.

P. BELTRAME, *Les systèmes fiscaux*, Collection « Que Sais-je », n° 1599, 126 pages. P.U.F., Paris, 1975.

Dans une synthèse très remarquable, M. P. Beltrame devrait permettre à un assez large public de procéder à un examen comparé des fiscalités. Mais pourquoi étudier le fait fiscal, en droit comparé hormis le seul intérêt juridique ? Après avoir parcouru ce petit livre, le lecteur n'a plus de doute : il s'agit par l'étude des prélèvements monétaires sur les flux des productions de biens et des prestations de services de réfléchir sur l'état des sociétés à un moment donné ainsi que sur leur devenir.

Après avoir proposé, en introduction, une typologie des systèmes fiscaux à partir d'une combinaison de critères socio-politiques et socio-économiques, l'auteur précise les caractéristiques (rendement, structure et modalités d'administration) des trois grands types de systèmes fiscaux (pays industrialisés, pays en développement et pays socialistes). Puis, il analyse pour chacun de ces grands types de pays les trois catégories majeures d'imposition sur le revenu, la dépense et le capital en tenant compte de la spécificité de leurs modalités ainsi que de leur pondération propre. Mais comment classer dès l'abord les impôts ? Dépasant les anciennes typologies fondées sur les différences de charge fiscale et de nature de prélèvement, P. Beltrame tente une taxinomie à partir de critères plus nettement politiques et économiques. C'est ainsi qu'il existe, selon lui, une fiscalité de gauche et de droite divergeant

quant à l'importance à donner à la hauteur, à la base et à l'intensité de l'imposition : à cet égard la gauche au pouvoir c'est, à coup sûr, l'avènement d'un coefficient de politique fiscale élevé ! Venant à appréhender l'impôt sur le plan économique, l'auteur observe que l'impôt, inéluctable dans les économies de marché, n'a en principe plus sa raison d'être dans les économies collectivistes et centralisées. Par ailleurs, la capacité contributive globale des nations variant en fonction directe de la production, il est clair que les pays en développement dotés d'économies rurales et pénalisés par une productivité et un degré de monétisation très faibles ne peuvent supporter qu'un coefficient fiscal fort modéré. A l'inverse dans les pays industrialisés, la généralisation du salariat autorise un accroissement de la matière imposable et permet des modalités d'imposition très sophistiquées et d'un très haut rendement.

C'est très pertinemment que l'auteur observe combien l'écheveau enchevêtré des règlements n'y est très souvent que le paravent juridique du favoritisme fiscal !

Tout concourt donc à opposer les principes mêmes qui sont à la base des grands systèmes fiscaux, à commencer par leur rendement propre. Si, en effet, le prélèvement fiscal ne peut porter que sur la différence entre la production et la consommation, on conviendra qu'il est nécessairement modéré dans les pays en développement, à peine de contrarier la survie même de leurs habitants. Par ailleurs, l'hégémonie dans ces pays des taxes sur le chiffre d'affaires et des droits de douane illustre le déséquilibre profond de leurs systèmes fiscaux. Et les « droits de porte » étant perçus sur les importations nécessaires tant au fonctionnement de ces économies qu'à l'alimentation de leur peuple, il s'ensuit que c'est, à proprement parler, sur leur propre misère que les recettes fiscales sont assises.

Les pays socialistes pratiquent un prélèvement fiscal indolore : l'Etat, seul propriétaire, se borne presque à ventiler la plus-value entre les investissements et les revenus. En théorie, une véritable économie collectiviste centralisée ne devrait même pas admettre d'impôts puisque la part affectée à chacun devrait être définitive et ne pas nécessiter de reversement de nature fiscale. Et dans les faits il est bien vrai que les prélèvements effectués sur le revenu créé par les entreprises socialisées ne constituent que de simples transferts de fonds sans caractère fiscal puisque sans transferts de propriété.

Toutefois, les impôts contribuent à créer et centraliser les ressources financières du Budget et à réaliser les objectifs socio-économiques de la planification socialiste. L'avenir pourrait même faire de l'impôt collectiviste, dans une économie devenue plus décentralisée, l'instrument privilégié de régulation des rapports entre les unités de production autonomes et le budget national.

La deuxième partie donne l'occasion à l'auteur d'analyser, pour chaque système fiscal, les caractéristiques propres de l'impôt sur le revenu, la dépense et le capital.

Il est devenu très à la mode de repenser le rôle de l'impôt sur les revenus dans les pays industrialisés. Impôt de classe devenu impôt de masse, impôt unitaire dérivé d'un impôt cédulaire, frappant tout l'enrichissement des sujets économiques durant une période donnée après avoir porté à l'origine uniquement sur le produit périodique de l'exploitation d'une source durable, l'impôt sur le revenu ne cesse de nos jours de se perfectionner en se personnalisant. En effet devenu progressif, il prend en outre en considération les charges de famille, et soumet à une imposition séparée la personne morale des sociétés de capitaux, sans avoir pu encore résoudre, de façon unitaire, le problème des relations de cette imposition avec l'impôt sur les revenus perçus lors de la distribution des dividendes. Divisés en effet à cet égard, les pays industrialisés hésitent à choisir entre la double imposition intégrale, partielle ou encore le non-cumul d'imposition.

La simplification des règles d'assiette de l'impôt sur les revenus est, au contraire, présente à l'esprit des gouvernants des pays en développement : c'est pourquoi les impôts de capitation, les impôts forfaitaires ou indiciaires leur paraissent tout indiqués. De larges exonérations, des primes ou encore des subventions sont octroyées pour faciliter à tout prix l'investissement. Si la portée de tels avantages sur les décisions d'investir sont douteuses, force est de constater en revanche, avec l'auteur, que l'effet le plus clair de la surenchère des exonérations à laquelle se livrent les pays en développement est de tarir leurs ressources déjà très pauvres mais d'enrichir les sociétés les plus riches du monde.

L'imposition des revenus des entreprises d'Etats constitue, dans les pays socialistes, la principale source de recettes budgétaires : à la base de ce prélèvement se trouve le chiffre d'affaires, la valeur de l'actif immobilisé, les bénéfices et les salaires des unités de production. Cependant l'auteur fait justement remarquer que l'accroissement des recettes fiscales ne se traduit nullement dans ce système par l'indice d'une amélioration de productivité. Cette forme d'imposition contrarie en effet tout incitation puisque l'entreprise n'a pas intérêt à réaliser des

super-bénéfices qui lui seront de toute façon ravis par l'Etat. Seul l'ajustement des aléas de la conjoncture est rendu possible par une utilisation au demeurant relativement modérée de l'impôt sur les revenus de la population et de l'économie non socialisée.

L'étude comparée de l'imposition sur la dépense fait ressortir le lent déclin des droits de douane contractant avec le maintien de droits de consommation élevés ainsi que l'ascension irrésistible de la TVA, véritable synthèse dialectique de la taxe unique et de la taxe cumulative.

Les pays en développement confèrent aux droits de douane une importance extrême non seulement dans la perspective d'une protection économique mais surtout — cela ressort de l'existence de droits à l'exportation — d'un accroissement de recettes. Les impôts sur la dépense représentent au contraire dans les pays socialistes un simple instrument de réglementation des prix : en effet il s'agit de taxes dont le montant est déterminé par la différence entre les prix de gros et les prix de détail tels qu'ils sont impérativement fixés pour chaque produit par le Plan.

L'impôt sur le capital est dans tous les systèmes fiscaux le parent pauvre des recettes fiscales. Toutefois il tend à s'imposer peu à peu dans les pays industrialisés comme le complément et correctif nécessaires des impôts sur le revenu. En effet, le jeu de la progressivité n'est plus qu'un alibi politique permettant d'éviter toute remise en cause d'un système fiscal qui fonctionne au bénéfice des plus riches et le redevable des pays industrialisés, qui s'élève dans l'échelle des revenus, peut continuer de convertir impunément ses revenus en gains de capital afin d'échapper à l'impôt.

Cependant, les oligarchies au pouvoir dans les pays en développement et le maintien de la collectivisation dans les pays socialistes empêchent encore l'instauration de tels impôts dans leurs systèmes fiscaux.

L'ouvrage de M. P. Beltrame nous fait comprendre à quel point l'impôt a une vie propre : tantôt instrument privilégié du conservatisme social, tantôt instrument remarquable de réforme propre à dénouer les conflits structurels, l'impôt n'en demeure pas moins étroitement lié aux structures économiques et sociales des pays dans lesquels il s'enracine.

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

Les Règles applicables aux Entreprises

(Articles 85-86 du Traité de Rome)

par

Lazar FOCSANEANU

Docteur ès sciences économiques, Diplômé de l'Académie de droit international de la Haye
Chargé de Cours à l'Institut d'Etudes Politiques et à l'Institut de Droit des affaires de l'Université d'Aix-Marseille III

PRESENTATION :

Cet ouvrage est un recueil groupant une série de dix articles sur la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes que l'auteur a publiés dans la Revue du Marché Commun, entre avril 1975 et mars 1976. Les articles ont été légèrement retouchés, mis à jour, et raccordés pour constituer un seul livre.

Ce n'est pas un livre de doctrine. C'est un **guide d'orientation à travers la masse de la cinquantaine d'arrêts que la Cour a rendu durant les quinze dernières années**, en matière de **concurrency**. Il est surtout destiné aux **praticiens** à qui il voudrait indiquer quelques fils conducteurs qui leur permettent de saisir les grandes lignes d'une jurisprudence déjà abondante. A cet effet, des **tableaux analytiques** ont été insérés dans le texte. Son but a été **d'informer plutôt que de critiquer**. Plus que de longs développements, la table des matières de l'ouvrage montre son contenu.

TABLE DES MATIERES :

Préface

Avertissement

Chapitre I : Considérations générales

Chapitre II : Méthodes d'interprétation appliquées par la Cour

Chapitre III : Les clauses d'exclusivité dans la Jurisprudence de la Cour

Chapitre IV : Propriété intellectuelle et concurrence (brevets, marques, appellations d'origine, droits d'auteur)

Chapitre V : Groupes de sociétés et concurrence

Chapitre VI : Les pratiques concertées

Chapitre VII : L'exploitation abusive d'une position dominante

Chapitre VIII : Le marché des produits en cause

Chapitre IX : Relecture des articles 85 et 86 du Traité de Rome selon l'Herméneutique de la Cour

Chapitre X : Conclusions et bibliographie sommaire

Index

Un volume 21 × 27, 200 pages. Prix : **59 F (*)** + port

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

(*) Réduction de 10 % aux abonnés à la Revue du Marché Commun.

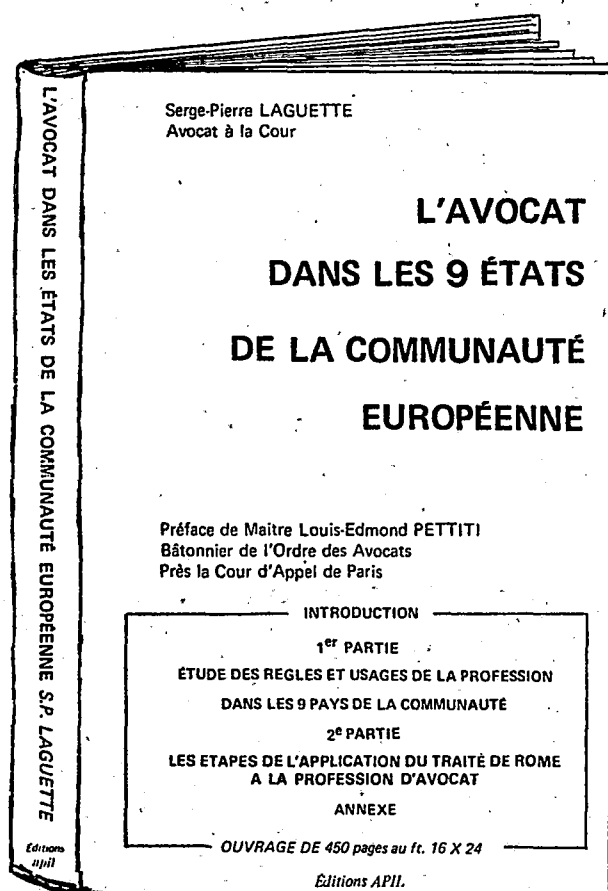
DROIT SOCIAL

n° spécial

LA LOI DU 6 DECEMBRE 1976 RELATIVE
A LA PREVENTION DES ACCIDENTS
DU TRAVAIL

20 études, 144 pages - Prix 39 F

DROIT SOCIAL, 3, rue Soufflot, 75005 Paris



Editions APIL 27 rue Hoche - Versailles
950 06 67

TRENTE ANS D'EUROPE 1945-1975

par François VIZINE

Préface de Jacques RUEFF

149 pages. Format 13,5 × 20,5. Prix : 29 F

Dans le présent ouvrage, *30 Ans d'Europe*, honoré d'une préface élogieuse du Chancelier de l'Institut de France, l'auteur a surtout voulu donner aux enseignants, aux journalistes, aux militants et aux personnalités que la question européenne concerne ou intéresse un aperçu des principales étapes de la construction européenne au cours de la période 1945-1975. Cet aperçu est complété par une *chronologie* très détaillée de ceux des événements qui ont un lien direct ou indirect avec l'unité de l'Europe. Cette façon de procéder facilite considérablement la consultation des informations objectives rassemblées dans cette synthèse. Par ailleurs sous le titre « *Des faits aux leçons* », M. Vizine fait le bilan de la construction européenne et en tire les principaux enseignements quant aux causes de l'échec de l'Union politique et aux perspectives de l'Union européenne.

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - F 75005 PARIS

L'élargissement des Communautés Européennes

Présentation et commentaire du Traité et des Actes relatifs
à l'Adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande

par J. P. PUISSOCHET

Un ouvrage de réflexion et de référence

UN VOLUME RELIE }
FORMAT : 18 x 24 } Prix : 175 FF
620 pages }

Consacré au Traité et aux divers actes juridiques relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande aux Communautés Européennes, l'ouvrage de J.-P. Puissechet cerne avec clarté la portée de cet événement majeur et précise les conséquences pratiques de l'Adhésion.

Selon quels principes les nouveaux Etats membres doivent-ils reprendre à leur compte l'« acquis communautaire » ? Selon quelles modalités le Traité et les réglementations communautaires s'appliqueront-ils dans ces Etats ? Quel est le contenu des réglementations transitoires qui, pendant 5 ans, régiront les mouvements de personnes, de marchandises et de capitaux entre les Etats adhérents et les six Etats fondateurs ? Comment et à quel rythme les nouveaux Etats membres appliqueront-ils la politique agricole commune ? Comment ces Etats participeront-ils au financement du budget de la Communauté ? De quels principes est-on convenu lors de l'adhésion pour la définition des nouvelles relations de la Communauté avec les pays tiers et, notamment, avec les pays africains et malgache déjà associés à l'Europe, et avec les pays en voie de développement du Commonwealth ?

Après avoir présenté de façon synthétique les conditions d'élaboration et le contenu du Traité et des actes relatifs à l'adhésion, l'ouvrage contient un commentaire détaillé, article par article, des dispositions de ce Traité et de ces actes. Il constitue ainsi un instrument de travail indispensable pour tous ceux que le fonctionnement de la Communauté intéresse.

Le Traité et les Actes d'adhésion... seront la Charte du fonctionnement de la Communauté pendant les années qui viennent.

DIVISION DE L'OUVRAGE

Première partie

PRESENTATION GENERALE DES ACTES D'ADHESION

I • Des négociations à l'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion

- Les négociations
- La structure des Actes d'Adhésion
- L'entrée en vigueur des Actes d'Adhésion

II • Le contenu des Actes d'Adhésion

- Les principes
- Les Institutions de la Communauté élargie
- L'Union douanière et les rapports avec les pays de l'Association Européenne de Libre Echange
- L'Agriculture
- Les autres aspects

III • L'application du Droit communautaire dans les nouveaux pays membres

- Les exigences communautaires

- Le respect des exigences communautaires dans les six Etats membres originaux
- L'introduction et l'exécution du Droit communautaire dans les nouveaux Etats membres
- Annexes

Deuxième partie

COMMENTAIRE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ACTES D'ADHESION

I • Le Traité relatif à l'Adhésion à la C.E.E. et à la C.E.E.A.

II • La décision relative à la C.E.C.A.

III • L'Acte relatif aux conditions d'Adhésion et aux adaptations des traités

IV • L'Acte final

Annexes

Bibliographie

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

PATRICK DE LAUBIER



**"... EN BREF, LECTURE TRÈS UTILE, PARCOURS
PITTORESQUE ET INSTRUCTIF, OUVRANT LA VOIE
À DE NOMBREUSES CONTROVERSES TOUJOURS RENOUVELEES."**

(Alfred Sauvy - Le Monde)

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES - 3, rue Soufflot - 75005 PARIS

dans l'entreprise l'acheteur se sert du Kompass



VISUAL

Dans l'entreprise, l'acheteur se sert de l'annuaire KOMPASS parce qu'il a besoin de savoir qui produit quoi, qui fabrique tel matériel, qui représente qui en France, qui distribue cette marque.

L'énorme masse d'informations du KOMPASS (6 000 pages, 3 volumes) classée en tableaux et notices normalisés, répertorie 24 000 produits, 46 000 firmes, 18 000 marques, 13 000 représentants de firmes étrangères en France, les zones industrielles, la sous-traitance. KOMPASS, c'est la boussole de l'acheteur industriel.

Un réseau de plus de cinquante cinq enquêteurs exclusifs assure son actualisation constante et rigoureuse. La gestion informatique du fichier, la photocomposition ont permis une présentation homogène des 16 KOMPASS (dont 11 européens) qui paraissent dans le monde.

Parce qu'il permet de peser sur les prix d'achat, le KOMPASS ne coûte pas, il rapporte.

la **SNEI** édite aussi les **INVENTAIRES REGIONAUX** reflets des structures et des réalités vivantes des entreprises et de leurs productions à l'échelle des régions françaises.

IMPRIMÉ EN FRANCE

Dans une entreprise, de petite ou de grande taille, du service achats à la direction des ventes, de l'ingénieur à la documentaliste, le KOMPASS est un outil indispensable à tous. C'est une nécessité économique.

La 45^e édition (1979) vient de paraître.

KOMPASS



S.N.E.I.

22, avenue Franklin-D.-Roosevelt, 75008 Paris
Tél. : (1) 359.37.59

BON DE COMMANDE A RETOURNER A LA
S.N.E.I., 22, avenue F.-D.-Roosevelt, 75008 PARIS
Veuillez m'adresser les trois volumes du KOMPASS FRANCE,
édition 1979, au prix de 740,88 F, TTC, franco de port Paris
(758,52 F, TTC, franco de port banlieue et province).

NOM FONCTION
FIRME (nom et adresse complète)

Ci-joint, chèque de F Signature :
Cachet :

RMC 3A